

**Tema 1**  
**“Política Tributaria”**

**Los Sistemas Tributarios de los Países en Desarrollo**

DR. VITO TANZI

**I. INTRODUCCION**

Desde la segunda guerra mundial, se ha publicado un gran número de estudios sobre los sistemas tributarios de los países en desarrollo. En la actualidad existen, literalmente, cientos de libros y artículos que tratan específicamente sobre cuestiones tributarias en estos países. El hecho de que se haga una distinción entre los sistemas tributarios de los países industriales y los sistemas tributarios de los países en desarrollo indica que estos dos grupos se consideran distintos y merecen tratamientos separados. Es más, las diferencias son mayores entre los países en desarrollo que entre los países industriales. Los países en desarrollo más avanzados, por ejemplo, Corea, Israel y Singapur, y algunos otros, se parecen más desde el punto de vista económico y social a los países industriales menos avanzados, como Irlanda, Portugal y Grecia, que a los países en desarrollo más pobres, como Somalia, Tanzania y Haití.

Sin embargo, en ambos grupos, existen diferencias obvias e importantes que guardan relación con: (a) los niveles de ingreso per cápita que, en general, son mucho más bajos en los países en desarrollo que en los países industriales<sup>1</sup>; (b) la distribución del ingreso entre los distintos grupos de ingreso que, en general, suele ser más desigual en los países en desarrollo que en los países industriales<sup>2</sup>; (c) la proporción que corresponde a los salarios en el ingreso nacional, que suele ser mucho menor en los países en desarrollo<sup>3</sup>; (d) la participación del sector agrícola en la producción total que, en general, es mucho más elevada en los países en desarrollo; (e) las características demográficas de la población, que en los países en desarrollo incluye una proporción mucho mayor de jóvenes y una proporción mucho menor de ancianos; (f) la proporción del ingreso nacional proveniente de grandes entidades, incluidos los organismos gubernamentales, que suele ser mucho menor en los países en desarrollo; (g) las tasas de al-

- 
- 1 Los niveles de ingreso per cápita de los países industriales más ricos pueden ser hasta cincuenta veces superiores a los de los países en desarrollo más pobres. Las diferencias son menores cuando los cálculos se basan en la paridad de poder adquisitivo, pero aún así son muy importantes.
  - 2 En varios países en desarrollo el 20% de la población con menores ingresos sólo percibe alrededor del 3% del ingreso nacional total.
  - 3 En algunos casos, estos niveles pueden reducirse hasta el 30%.



fabetización y de esperanza de vida, que son mucho más elevadas en los países industriales; y otras diferencias.

Estas diferencias influyen, obviamente, en la estructura y el nivel de tributación, generando expectativas a priori de que existen diferencias significativas entre los sistemas tributarios de los países industriales y los de los países en desarrollo. Estas diferencias entre los países en desarrollo también dan lugar a diferencias entre sus sistemas tributarios<sup>4</sup>.

## II. ASPECTOS GENERALES DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

En esta sección desearía describir brevemente algunas características *generales* o *comunes* importantes de los sistemas tributarios de muchos países en desarrollo. Aunque la importancia de estas características varía de un país a otro, suelen ponerse de manifiesto en la mayor parte de los países en desarrollo. En la sección III se examina con mayor detalle el caso de América Latina.

**Fragmentación del ingreso tributario.** Una característica importante de los sistemas tributarios de muchos países en desarrollo es el grado de dispersión de la recaudación tributaria entre un gran número de impuestos o de tasas impositivas. La propia multiplicidad de impuestos con frecuencia hace que los contribuyentes consideren que están sujetos a obligaciones tributarias muchos mayores que las que realmente se les exigen. La fragmentación del ingreso tributario aumenta significativamente los costos de cumplimiento y de administración. En un caso extremo (Bolivia, en 1986), se llevó a cabo una reforma fundamental del sistema tributario

eliminándose casi 400 impuestos que fueron sustituidos por apenas seis. Esta reforma dio muy buenos resultados y contribuyó a aumentar el ingreso tributario. Gracias a la reforma realizada, el sistema tributario de Bolivia es más simple y transparente y constituye un buen ejemplo para otros países. En Costa Rica, hace apenas cuatro años, se utilizaban alrededor de 300 impuestos<sup>5</sup>. A mediados de los años setenta, el número de impuestos vigentes en Argentina ascendía a unos 100<sup>6</sup>. A lo largo de los años, se ha ido reduciendo el número de impuestos improductivos y distorsionantes y fortaleciendo los impuestos más productivos. Uno de los objetivos de política económica establecidos por este país en los últimos años ha sido la reducción del número de impuestos. Brasil, que tiene más de cuarenta impuestos, está contemplando una reforma que incluiría, entre otras medidas, una reducción del número de impuestos.

Un sistema tributario constituido por una multiplicidad de impuestos tiene varias desventajas, por ejemplo, que es muy difícil evaluar su incidencia, su equidad y sus efectos en la economía. Además, los costos de administración y, posiblemente, de cumplimiento suelen ser elevados. Por consiguiente, es *una buena política revisar periódicamente el sistema tributario para ver si es posible o conveniente recortar los impuestos menos productivos*. Como los campos y los árboles, los sistemas tributarios suelen acumular maleza y ramas no productivas. Por consiguiente, es necesario desbrozarlos y podarlos periódicamente.

**Erosión de la base imponible.** Otra característica de los sistemas tributarios de muchos países en desarrollo es la notable erosión de

---

4 Véase un análisis sobre esta relación en Tanzi, 1994. Los países industriales suelen tener un nivel impositivo, como proporción del PIB, dos veces mayor. También tienden a depender mucho más de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de los impuestos generales sobre las ventas.

5 La mayor parte de estos impuestos se destinaban a usos específicos, lo que complicaba en gran medida las reformas tributarias y presupuestarias. Aquellas personas que se beneficiaban de la asignación de determinados impuestos solían mostrarse contrarios a toda reforma que les afectara negativamente.

6 Este problema también afecta a los países industriales. Por ejemplo, se estima que en Italia existen entre 100 y 230 impuestos.



las posibles bases imponibles, ya sea la renta, el consumo, la propiedad o la importación. Como consecuencia de lo anterior, las bases imponibles suelen ser muy estrechas. En muchos países, existe una amplia brecha entre el tamaño máximo o potencial de las bases imponibles y el tamaño real o efectivo de las mismas. Esta brecha se deriva de la evasión fiscal, de la existencia de incentivos fiscales excesivamente generosos, de deducciones y exenciones tributarias demasiado generosas, que exoneran del pago de los impuestos sobre la renta o las ventas a una gran parte de las personas físicas o las empresas, y de restricciones constitucionales que en muchos casos exoneran a todo un sector como el agrícola<sup>7</sup>. En algunos casos extremos, las bases se han reducido a menos del 10% de su valor potencial<sup>8</sup>. La erosión de bases imponibles importantes da lugar a ingresos tributarios muy bajos o a elevadas tasas impositivas obligatorias sobre las bases imponibles o a una proliferación de impuestos de pequeña cuantía. Un nivel elevado de tasas obligatorias fomenta la evasión fiscal y el crecimiento de la economía sumergida. En conclusión, la erosión de las bases imponibles provoca caídas del ingreso tributario o crea sistemas tributarios sumamente distorsionantes. *Por consiguiente, es importante reducir en la mayor medida posible la diferencia entre las bases imponibles efectivas y la base imponible potencial.*

#### **Desfases prolongados en la recaudación.**

Otra característica general de muchos sistemas tributarios es la notable duración de los desfases en la recaudación tributaria. El desfase en la recaudación puede definirse como el tiempo que transcurre entre el momento en que se produce el hecho imponible (por ejemplo, la obtención de un ingreso o la

venta de un producto) y el momento en que el gobierno recibe realmente el pago del impuesto<sup>9</sup>. Estos desfases en la recaudación no presentan dificultades en períodos de estabilidad de los precios, pero adquieren mayor importancia al reducir el valor real del impuesto cuando la inflación alcanza niveles significativos, como descubrieron Perú, Argentina y otros países en los años ochenta.

Cuanto más elevada es la tasa de inflación, más prolongado es el período medio de desfase en la recaudación, y cuanto mayor es el nivel inicial de tributación de un país, mayor será la pérdida real total del ingreso tributario que un país experimentará cuando suba la tasa de inflación. En algunos países, el período medio de desfase en la recaudación de todo el sistema tributario es lo suficientemente largo como para reducir drásticamente la participación del ingreso tributario en el producto interno bruto (PIB) en períodos de inflación elevada. Por ejemplo, un país cuyo coeficiente inicial de ingreso tributario/PIB sea igual al 30% y que registre un período medio de desfase en la recaudación de todo el sistema igual a cuatro meses y una tasa de inflación igual a cero, registrará una pérdida de ingresos de cerca del 6% del PIB si la tasa de inflación se eleva al 100% anual.

La relación entre la tasa de inflación y la participación de los impuestos en el PIB implica que una reducción de la inflación puede por sí sola aumentar drásticamente el coeficiente de ingreso tributario/PIB. El aumento del coeficiente de ingreso tributario/PIB que han experimentado Perú, Argentina y otros países puede atribuirse en parte a la drástica caída de la inflación en los últimos años. *La reducción de los desfases en la recaudación debe ser uno de los objetivos fundamentales*

---

7 Por ejemplo, las exenciones personales suelen ser varias veces superiores al ingreso per cápita del país.

8 Por ejemplo, en Argentina, hasta hace unos años, la base del impuesto sobre la renta de las personas físicas, sólo ascendía al 1% del producto interno bruto. La base de los derechos de importación ha sido en muchos casos una pequeña parte de las importaciones y la del impuesto sobre el valor agregado una pequeña parte del consumo.

9 Véase un análisis más detallado en Tanzi, 1977.

de la reforma de los sistemas tributarios a fin de reducir su vulnerabilidad ante posibles aumentos de la tasa de inflación. Obviamente, la inflación también afecta a los sistemas tributarios por otras vías, por lo que la protección de los sistemas tributarios contra la inflación puede ser una cuestión complicada. La posible indexación del sistema tributario en función de la inflación, como sucede en el caso de Chile, sigue siendo una cuestión polémica.

**Uso excesivo de los impuestos específicos (ad rem).** Otra característica que suele presentarse en los sistemas tributarios de muchos países en desarrollo es el uso frecuente de los impuestos específicos (ad rem). El rendimiento de estos impuestos se calcula en función de las características físicas del producto y no en función de su valor monetario. Esta ha sido la forma tradicional de aplicar impuestos selectivos a productos como el alcohol, el cemento, los cigarrillos, el petróleo, etc.

Los impuestos específicos se utilizan por varias razones, pero la más importante es que se trata de impuestos más sencillos de administrar que los impuestos *ad valorem* -es más fácil medir los litros o los kilos que el valor, sobre todo cuando no se conocen con exactitud los precios de los productos-. En períodos de inflación elevada, o incluso de fluctuación de los precios relativos, los países que se basan en los impuestos específicos suelen sufrir pérdidas considerables de ingresos tributarios a menos que se ajusten con frecuencia las tasas impositivas. *La reforma tributaria debe incluir la sustitución de los impuestos específicos por impuestos ad valorem.* En principio, se podría indexar el impuesto específico y modificarlo, por ejemplo, cada año. En la práctica, las presiones

políticas a favor de mantener tasas de inflación bajas para frenar el aumento de los precios de los productos controlados reducen la posibilidad de que se produzcan realmente esos ajustes. Los impuestos *ad valorem* protegen a los ingresos tributarios de las presiones políticas y de la inflación.

**Uso de la tributación presuntiva.** La mayoría de los expertos fiscales de los países industriales no se dan cuenta plenamente del grado en que se utiliza la tributación presuntiva en todo el mundo. Es más, en los libros sobre finanzas públicas muy pocas veces se menciona la imposición sobre base presunta y se ha estudiado poco.<sup>10</sup> Muchos países en desarrollo aplican los impuestos presuntivos a pequeñas empresas y a actividades agrícolas. Los expertos fiscales, especialmente los que estén interesados en los países en desarrollo, deben prestar mayor atención a este tema. En cuanto a si debe fomentarse o desalentarse el uso de la tributación presuntiva, ello dependerá en gran medida de la capacidad de un país para imponer un sistema de contabilidad moderno. Hay algunos campos en los que la tributación presuntiva puede ser realmente útil siempre que no retrase la introducción de un buen sistema contable.

**Uso de los impuestos mínimos.** La aplicación de los impuestos mínimos está estrechamente relacionada con la de la tributación presuntiva y su uso se está extendiendo en los países en desarrollo e incluso en los países industriales<sup>11</sup>. En muchos países de África y en algunos de América Latina se han introducido los impuestos mínimos a las empresas (vinculados a las utilidades, la cifra de negocios, los activos brutos o incluso a la importación)<sup>12</sup>. El objetivo de estos impues-

---

10 Entre los países industriales, Italia ha sido uno de los primeros en utilizar estos impuestos. Israel lo ha sido entre los países en desarrollo. El sistema francés de "forfait" es un tipo de tributación presuntiva. Véase un análisis general sobre la tributación presuntiva y su utilización en Leccisotti, 1990 y Tanzi y Casanegra, 1987.

11 En 1986, Estados Unidos introdujo este tipo de impuesto.

12 Argentina, Costa Rica, México y Perú introdujeron impuestos mínimos calculados en función de los activos brutos de las empresas. Véase un análisis sobre este impuesto en Sadka y Tanzi, 1992.



tos es reducir los numerosos casos de evasión fiscal derivados del comportamiento de algunas categorías de contribuyentes, sobre todo, aunque no exclusivamente, cuando no suelen utilizarse buenas prácticas contables. En algunos países, algunas empresas han venido declarando pérdidas a lo largo de muchos años si bien siguen realizando sus actividades y sus propietarios parecen vivir bien. Los impuestos mínimos les obligarían a efectuar por lo menos cierta contribución al ingreso público. En ciertas circunstancias, los impuestos mínimos pueden ser un elemento útil de los sistemas tributarios.

**Evasión y cumplimiento.** En general, se supone que la evasión fiscal está más extendida en los países en desarrollo que en los países industriales y los datos estadísticos disponibles parecen confirmar esta impresión. Esta mayor evasión fiscal obedece a las deficiencias de la administración tributaria en los países en desarrollo, al uso menos extendido de buenos sistemas contables y a la actitud de los contribuyentes que se debe, en parte, a las pocas probabilidades de ser descubiertos y, en parte, a que las multas fiscales son de poca cuantía y rara vez se imponen a los evasores de impuestos. Sin embargo, es evidente que la estructura económica de los países en desarrollo contribuye en gran medida a este fenómeno.

Los países que carecen de grandes empresas, con una escasa participación de los salarios en el PIB y cuyos ingresos suelen derivarse de actividades agrícolas y de pequeña escala, tienen mayores dificultades para recaudar los impuestos que los países industriales. En esas circunstancias, la retención de impuestos en la fuente es difícil, y la experiencia indica que cuando la retención en la fuente es de aplicación limitada, la evasión es, en general, mayor. En los países en desarrollo, las multas por evasión de impuestos o por incumplimiento son, en general, bajas o quizá rara vez

se aplican y, por lo tanto, no son un instrumento eficaz para disuadir a los posibles evasores de impuestos<sup>13</sup>.

Algunos países (como Argentina y Perú) han venido experimentando con el uso de multas de imposición rápida pero de importe limitado (tales como el cierre de comercios durante un período de tiempo limitado) a fin de reducir la evasión fiscal. La experiencia indica que este enfoque es más eficaz que imponer multas de cuantía elevada pero de aplicación muy incierta y que, en las raras ocasiones en que se aplican, se hacen efectivas muchos años después de que se produzca la evasión fiscal. Véase Tanzi y Shome, 1993. *Una reforma tributaria de gran alcance debe incluir la revisión de los incentivos que empujan a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones tributarias y los incentivos que animan a los inspectores de hacienda a desempeñar su trabajo de la forma más eficaz.*

**Costos de administración y de cumplimiento.** Otra característica de los sistemas tributarios de los países en desarrollo es el costo elevado de la administración tributaria y del cumplimiento tributario. El primero es el *costo en el que incurren los gobiernos* en la administración de los impuestos (que en muchos casos es muy superior al 4% - 5% de la recaudación total). El segundo es el *costo en el que incurren los contribuyentes* para cumplir con las complicadas normas tributarias y los tediosos procedimientos para hacer efectivos los pagos. Estos costos representan un peso muerto porque hacen uso de recursos reales que no aportan beneficios directos a la sociedad. Cuando puede obtenerse el mismo nivel de ingresos tributarios con unos menores costos de administración y de cumplimiento, la sociedad es el beneficiario neto.

Estos cuantiosos costos se derivan de la complejidad de las leyes vigentes, de la multiplicidad de impuestos y de los engorrosos siste-

---

13 A menudo, los inspectores de hacienda reciben salarios bajos, lo que tiende a favorecer la connivencia entre los inspectores de hacienda y los contribuyentes.

mas de pago de los impuestos. En algunos países en desarrollo, muchas pequeñas empresa deben mantener costosos departamentos contables cuya función consiste en cumplir con múltiples normas fiscales de gran complejidad<sup>14</sup>. El cumplimiento de las obligaciones tributarias puede exigir mucha paciencia y esfuerzo por parte de los contribuyentes y es posible que estos deban completar formularios complicados y hacer cola durante horas para efectuar los pagos. Algunos países en desarrollo que han transferido la función de la recaudación de impuestos al sistema bancario han logrado reducir los costos de cumplimiento en los que incurren los contribuyentes, liberando así recursos administrativos para otros usos más productivos. Los países que han procurado simplificar los formularios y los procedimientos han obtenido importantes beneficios.

**La utilización frecuente de los impuestos sobre el comercio exterior.** En los países industriales, los impuestos sobre el comercio exterior representan en la actualidad un porcentaje insignificante del ingreso tributario total. En los países en desarrollo, estos impuestos siguen siendo mucho más importantes debido en parte, tal vez, a la idea muy arraigada de que el comercio exterior constituye un buen “asidero fiscal” de más fácil utilización que otros asideros tributarios. En promedio, los impuestos sobre el comercio exterior continúan generando casi una tercera parte del ingreso tributario total de los países en desarrollo. El objetivo de toda buena reforma fiscal debe ser la sustitución progresiva de estos impuestos por impuestos internos que no interfieran en la libre circulación de los bienes y servicios entre los países. *Los países deben procurar obtener los ingresos necesarios haciendo uso de medios que reduzcan al mínimo las distorsiones en la economía y, por ende, los costos de bienestar.*

En conclusión, un buen sistema tributario es el que permite recaudar los impuestos nece-

sarios controlando, al mismo tiempo, los tres costos básicos vinculados con la imposición de tributos, a saber, los costos administrativos, los costos de cumplimiento y los costos de bienestar o peso muerto. Este sistema también debe estar dotado de una elasticidad intrínseca que garantice que el ingreso tributario crezca por lo menos al mismo ritmo que el producto interno bruto nominal a fin de mantener el coeficiente impuestos/PIB. Cuando para mantener el coeficiente impuestos/PIB deben introducirse constantemente reformas en el sistema tributario, el costo político que se impone a las autoridades de los países es excesivo y es necesario que los encargados de la política económica tengan en cuenta esta cuestión.

### III. REFORMA TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA

El período transcurrido desde principios de los años ochenta se ha caracterizado por una intensa actividad tributaria en todo el mundo. Probablemente se han realizado más reformas tributarias en este período que en períodos anteriores comparables. Los países de América Latina no se han mantenido ajenos a este movimiento de reforma y, tras algunas reservas iniciales, han empezado a introducir reformas fundamentales en sus sistemas tributarios, especialmente a partir de mediados de los años ochenta.

En América Latina se introdujeron reformas tributarias para alcanzar varios objetivos:

Tal vez el objetivo más importante fue *aumentar los ingresos del sector público* porque casi todos los países de América Latina experimentaron graves desequilibrios fiscales a lo largo de los años ochenta, debido principalmente al crecimiento del gasto público, pero también como consecuencia de la caída del ingreso tributario derivada, a menudo, de la aceleración de la inflación y de otros pro-

---

14 Cuando los sistemas fiscales y los métodos de pago son complicados, prolifera la evasión fiscal.



blemas macroeconómicos, véase Tanzi, 1992. En ningún país se modificó el sistema tributario para *reducir* los ingresos.

Un segundo objetivo importante de las reformas realizadas recientemente en América Latina fue la *simplificación del sistema tributario*. Como ya se mencionó más arriba, varios países han reducido el número de impuestos a fin de ahorrar en costos de administración y de cumplimiento, y de aumentar la transparencia del sistema. Otros han sustituido los impuestos más complicados por impuestos más simples. Sin embargo, no se ha profundizado lo suficiente en el proceso de reforma. En algunos países, el proceso aún no está en marcha. Cabe esperar que a finales de los años noventa la mayoría de los sistemas tributarios vigentes en los países de América Latina se basarán en unos pocos impuestos transparentes y relativamente simples. También es necesario ampliar este proceso de simplificación al terreno legislativo a fin de eliminar las ambigüedades y las complicaciones innecesarias y lograr que el sistema sea más accesible para los contribuyentes medios<sup>15</sup>.

La *búsqueda de la eficiencia* también fue un objetivo importante, especialmente en los años ochenta, período en que aumentó la preocupación por la economía de oferta. Las autoridades económicas de América Latina ahora dan mayor importancia que antes al objetivo de la neutralidad impositiva y tienen más en cuenta las distorsiones y los costos de bienestar que provocan los impuestos deficientes o las tasas impositivas marginales elevadas en las actividades económicas. Estos costos tienden a incrementarse en una economía

mundial más integrada. Por lo tanto, es importante eliminar los impuestos que crean graves distorsiones y mantener las tasas impositivas en el nivel más bajo posible. Esto, obviamente, no debe producirse a expensas del ingreso fiscal, lo que con frecuencia requiere ampliar las bases imponibles.

En general, los sistemas tributarios vigentes en la actualidad en América Latina son más eficientes que los establecidos en años anteriores<sup>16</sup>. Especialmente en algunos países, se podría profundizar aún más en este proceso. El debate tradicional entre aquéllos que son partidarios de otorgar incentivos fiscales y los que se oponen a ellos continúa. Sin embargo, los incentivos fiscales, que reducen tanto la neutralidad del sistema tributario como el tamaño de la base imponible, van perdiendo la popularidad que tenían anteriormente. Ello obedece, en parte, a que existe mayor confianza en la capacidad del mercado para asignar recursos y menor confianza en la capacidad de los burócratas para hacerlo. Lamentablemente, muchos países todavía siguen distorsionando sus sistemas tributarios por medio de los incentivos fiscales ya que consideran que éstos contribuirán a un rápido crecimiento económico. En muchos casos, estos incentivos sólo crean sistemas tributarios más ineficientes.

Por último, se ha prestado cierta atención a la *equidad*, aunque en menor medida que en la retórica de años anteriores. La opinión según la cual el sistema tributario debe utilizarse como un instrumento para redistribuir el ingreso en detrimento de los ricos, que se aducía anteriormente para justificar la aplicación de tasas impositivas marginales muy

---

15 La complejidad del sistema tributario constituye una subvención importante a la industria de los asesores fiscales ("la industria tributaria") que ha venido desarrollándose en muchos países.

16 A este respecto, las razones más importantes son: a) el nivel más bajo de los derechos de exportación o la eliminación de dichos derechos; b) la sustitución de derechos de importación elevados por derechos más bajos, y c) la sustitución de los impuestos sobre las ventas «en cascada» por impuestos sobre el valor agregado más neutros. Además, d) la eliminación de muchos incentivos fiscales ha contribuido a aumentar la neutralidad de los impuestos.

elevadas sobre la renta y las utilidades, ya no tiene muchos partidarios<sup>17</sup>. El concepto de equidad que ha guiado las recientes reformas se ha basado principalmente en el principio de que las unidades familiares con niveles de renta comparables deben pagar impuestos comparables. Por consiguiente, los reformistas en estos últimos años pensaban sobre todo en una equidad horizontal más que en una equidad vertical. Este planteamiento representa un alejamiento importante con respecto a períodos anteriores y ha contribuido a una reducción drástica de las tasas impositivas marginales obligatorias sobre la renta de las personas físicas y las empresas.

A diferencia de reformas anteriores que se aplicaban de forma aislada e independientemente de otras medidas de política, en los últimos años las reformas han sido uno de los muchos instrumentos de política económica utilizados para reestructurar la economía. Estas reformas han formado parte, por lo tanto, de todo un conjunto de nuevas medidas de política económica introducidas para fomentar la eficiencia de la economía y reducir la carga que representa el sector público para la economía. Por consiguiente, las reformas tributarias han tenido que ser compatibles con los objetivos generales de las reformas económicas emprendidas por los países y han debido tomar en cuenta las limitaciones impuestas por otras medidas de política. Por ejemplo, la mayor movilidad del capital redujo el grado en que podían incrementarse los impuestos sobre determinadas rentas con bases impositivas elásticas, tales como los ingresos por concepto de intereses o la renta de las empresas. En muchos casos la liberalización del capital era un objetivo establecido por el gobierno. La liberalización del comercio y el objetivo de integrar la economía del país con las del resto de la economía mundial limitan en gran medida la posibilidad de gravar los flujos comerciales. El intento de desarrollar los mercados internos de capital ha

limitado el margen para gravar los instrumentos financieros y las transacciones financieras.

En los años ochenta, se prestó mayor atención a la relación entre el sistema tributario y la situación macroeconómica. Se reconoció que si bien el sistema tributario influía en la situación macroeconómica de un país, ésta influía, a su vez, en el sistema tributario. Las tasas de inflación elevadas o las variaciones del tipo de cambio y de la balanza de pagos podían tener repercusiones importantes en el sistema tributario. Estos aspectos macroeconómicos se empezaron a tener en cuenta en la reforma tributaria e hicieron que los reformistas fiscales favorecieran la aplicación de impuestos menos sensibles a estos acontecimientos.

Por último, se prestó mayor atención a las consideraciones administrativas que en decenios anteriores. En cierto modo, las reformas tributarias de los años ochenta fueron un reconocimiento explícito de que la línea divisoria entre la política fiscal y la administración tributaria existe fundamentalmente en los libros de texto. Al igual que la reforma de las leyes tributarias, la reforma de la administración fiscal debe basarse en una estrategia clara de lo que debe lograrse. Ya se ha demostrado que, cuando no existe una estrategia bien definida, las reformas ad hoc de los procedimientos administrativos no son muy útiles.

Como se menciona en la sección anterior, el objetivo de las últimas reformas tributarias fue, en parte, aumentar el nivel de tributación. Entre finales de los años setenta y estos últimos años, el nivel global de tributación en la región se ha elevado en alrededor del 2% del PIB, aunque el aumento fue algo mayor en algunos países. Gran parte de estos nuevos ingresos se derivan del aumento de los impuestos indirectos internos y, sobre todo, del impuesto sobre el valor agregado. Por otro

---

17 En el pasado, se aplicaban tasas impositivas marginales elevadas y, al mismo tiempo, se establecieron muchas exenciones fiscales para garantizar que pocos contribuyentes las pagaran.





lado, gran parte de las pérdidas de ingreso fiscal pueden atribuirse a la casi total desaparición de los impuestos sobre las exportaciones. Estos son cambios estructurales importantes que apuntan en la dirección correcta. Los impuestos sobre las exportaciones desincentivan la producción y la exportación de productos gravados. Por otra parte, los impuestos sobre el valor agregado no surten los efectos deseados en la balanza de pagos o en la asignación de recursos.

En la actualidad, el impuesto sobre el valor agregado está en vigor en todos los países de América Latina. En algunos países, este impuesto genera una gran parte del ingreso tributario total. En la mayoría de los países de América Latina, la gran ventaja de este impuesto es que tiene una tasa única y su base es relativamente amplia. El impuesto sobre el valor agregado debe generar ingresos equivalentes, por lo menos, al 0,4% del PIB por cada punto porcentual de su tasa básica. Este objetivo puede lograrse mejorando los procedimientos administrativos y reduciendo las exenciones.

En lo que respecta al conjunto de la región, los derechos de importación y los impuestos sobre la renta siguen generando niveles de ingreso tributario que son, en términos generales, similares a los recaudados en épocas anteriores. Esto, no obstante, oculta las notables alteraciones estructurales que se han operado en estos impuestos y que los hacen menos distorsionantes.

Por lo que se refiere a los *derechos de importación*, se han reducido drásticamente sus tasas nominales. En muchos países de América Latina, las tasas más elevadas son ahora mucho más bajas que en épocas anteriores y también se ha reducido drásticamente el número de tasas, lo que ha resultado en una racionalización considerable de la estructura arancelaria. En algunos países, se ha establecido derechos de importación mínimos y se ha reducido considerablemente el margen entre las tasa superiores y las inferiores. En

otros, se ha procurado reducir la estructura arancelaria a una tasa única. También se ha hecho esfuerzos para ampliar la base imponible suprimiendo las exenciones especiales a determinadas importaciones, como las materias primas y otros insumos, y eliminando las restricciones cuantitativas a la importación. La reforma de los impuestos sobre el comercio exterior ha sido plenamente compatible con los objetivos de liberalización del comercio y de integración de los países de América Latina en la economía mundial.

Suele aducirse que la liberalización del comercio lleva indefectiblemente a una pérdida de ingresos tributarios. Sin embargo, esto no es inevitable si: (a) dicha liberalización transforma las restricciones cuantitativas en aranceles; (b) si grava importaciones que anteriormente estaban exentas de impuestos; (c) si entran más importaciones debido a las tasas más bajas, y (d) si el tipo de cambio ya no está sobrevalorado, aumentando así el valor de las importaciones medidas en moneda nacional. Por lo que se refiere a los países de América Latina en promedio, no se ha demostrado que la liberalización del comercio haya reducido el ingreso tributario.

Los *impuestos sobre la renta de las personas físicas* también han sufrido cambios estructurales en los últimos años. En América Latina, no obstante, aún no se utilizan plenamente estos impuestos por lo que se generan ingresos tributarios muy inferiores a los de otras regiones. Cabe insistir en la mayor aplicación de estos impuestos siempre y cuando no se graven con tasas muy elevadas.

El principal cambio estructural en los impuestos sobre la renta de las personas físicas en América Latina ha sido la drástica reducción de las tasas impositivas marginales, que en la actualidad son superiores al 40% sólo en unos pocos países. Parece, sin embargo, que el nivel medio de exención personal, expresado como múltiplo del PIB per cápita, ha aumentado pronunciadamente desde principios de los años ochenta. Este aumento, obviamente,



ha reducido la base imponible en un monto considerable y, por ende, la recaudación tributaria.

Sin embargo, con excepción del aumento del nivel de exención personal, en general, el objetivo de los cambios introducidos, tales como la reducción de los incentivos tributarios, ha sido la ampliación de la base imponible. Estos cambios han reducido las distorsiones vinculadas con los impuestos sobre la renta de las personas físicas. Con todo, en América Latina, el impuesto sobre la renta de las personas físicas sigue siendo, en gran medida, un impuesto sobre la renta salarial que grava sobre todo los salarios del sector público y de las grandes empresas. Por eso, constituye implícitamente una subvención de la economía sumergida en la que los trabajadores no pagan impuestos. El intento de ampliar la aplicación del impuesto sobre la renta también puede haber reducido la posibilidad de gravar en la fuente otros ingresos mediante retenciones definitivas de impuestos cedulares.

También se han efectuado importantes modificaciones de los *impuestos sobre las sociedades*. Estos cambios han afectado en mayor medida a la estructura de estos impuestos que a los ingresos derivados de los mismos. A lo largo de los años, las tasas impositivas aplicables a la renta de las sociedades se han reducido varios puntos porcentuales,

situándolas en un nivel semejante al vigente en el resto del mundo. En la actualidad, con pocas excepciones, en los países de América Latina las tasas del impuesto sobre las sociedades no son superiores al 40%. Con respecto a estos impuestos, en algunos países se ha tratado en diversas formas de ampliar la base imponible.

#### IV. CONCLUSIONES

En esta breve ponencia se han destacado algunas de las principales características de los sistemas tributarios de los países en desarrollo y se han analizado brevemente las principales tendencias de la reforma tributaria en América Latina. Perú se ha fijado el objetivo de aumentar el nivel de la tributación, que se situó en un nivel sumamente bajo en los años ochenta, y de reformar el Sistema Tributario y la Administración Tributaria. Se han hecho importantes avances en este terreno, pero queda mucho por hacer. Confío en que Perú saque provecho de la experiencia de otros países y resistirá las presiones que indefectiblemente soportará para que se aparte de un sistema tributario de base amplia y adopte un sistema de trato preferencial a algunos sectores, con tasas inevitablemente más elevadas y más complicado para la mayoría de los contribuyentes.

Lima, Octubre de 1995.



## REFERENCIAS

Leccisotti, Mario, a cargo de la edición, *Per Un Imposta sul Reddito Normale* (Bologna: Il Mulino, 1990).

Sadka, Efrain y Vito Tanzi, "A Tax on Gross Assets of Enterprises as a Form of Presumptive Taxation", en *Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation*, vol. 47, No. 2 (febrero de 1993).

Tanzi, Vito y Partho Shome, "A Primer on Tax Evasion", en *Staff Papers del FMI*.

Tanzi, Vito, "Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue", en *Staff Papers del FMI*, marzo de 1977.

Tanzi, Vito y Milka Casanegra, "The Use of Presumptive Income in Modern Tax Systems", en *Changes in Revenue Structures*, A. Chiancone and K. Messere (Wayne Stat University Press, 1987).

Tanzi, Vito, "Fiscal Policy for Latin America", *World Development*, mayo de 1992.



