Tercer Congreso Nacional Tributario
COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS AUTORIZADOS DE PANAMÁ
UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DEL CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO

"EQUIDAD Y TRIBUTACIÓN. EL ROL DE LA TRIBUTACIÓN DIRECTA EN AMÉRICA LATINA."

Claudino Pita
Secretario Ejecutivo del CIAT

19 y 20 de noviembre de 2008

Tabla de Contenido

"EQUIDAD Y TRIBUTACIÓN. EL ROL DE LA TRIBUTACIÓN DIRECTA EN AMÉRICA LATINA."

1. Evolución de los sistemas tributarios en América Latina.

2. Tendencias en las reformas tributarias de AL en las dos últimas décadas.

3. Perspectivas: equidad y suficiencia.

4. Concepto y tipos de impuestos directos. Criterios para clasificar a los impuestos como directos.

5. Las estructuras de la recaudación tributaria. La participación de los impuestos directos.

6. El fortalecimiento del impuesto sobre la renta personal; un desafío pendiente.
   - 6.1 El desempeño de la recaudación del impuesto sobre la renta personal.
   - 6.2 Las propuestas de cambio.
   - 6.3 Alternativas para el fortalecimiento del impuesto

7. La debilidad del impuesto inmobiliario en la región.
   - 7.1. El desempeño del impuesto en países de América Latina.
   - 7.2. Dificultades para implementación y aplicación de los impuestos inmobiliarios..
   - 7.3. El fortalecimiento de la estructura y administración del impuesto inmobiliario.

Conclusiones

Bibliografía

EQUIDAD Y TRIBUTACIÓN. EL ROL DE LA TRIBUTACIÓN DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

Introducción

Los países latinoamericanos atravesaron reformas tributarias en las últimas décadas tendientes a alcanzar la eficiencia económica, privilegiando para ello la tributación indirecta a la directa. Actualmente, y especialmente en los países de la región, el principio de equidad y la función redistributiva de los impuestos vienen motivando cada vez más la atención, al impulso de propuestas de políticas públicas encaminadas al logro de una mayor cohesión social, para lo cual se discute la necesidad de una reformulación de los sistemas tributarios donde la tributación directa adquiera un papal más relevante.

1. Evolución de los sistemas tributarios en América Latina.

En la evolución de las doctrinas y sistemas tributarios se constatan orientaciones generales similares que, a efectos expositivos, podrían diferenciarse en distintas etapas.

Una de ellas es la que se da por una preocupación predominante con los efectos redistributivos de los impuestos.

La década de los 60 se caracterizó como la de la búsqueda de la equidad del sistema tributario. Los temas vinculados a la distribución personal de la carga tributaria y sus efectos sobre la distribución del ingreso y la riqueza fueron los que ocuparon en mayor medida la atención del mundo académico vinculado a los problemas fiscales. El "Informe Carter" elaborado para Canadá, en cuanto a sus conclusiones referentes a la imposición del ingreso, tuvo un peso notorio para muchas de las reformas tributarias realizadas, las que dieron prioridad a la implementación de medidas preferentemente en el campo de la tributación a la renta que supusiesen la potenciación de la progresividad. Muchos de los esfuerzos realizados por los países en las reformas tributarias se centraron en buscar aproximarse a un tipo de impuesto a la renta que fuese global y personal y que se aplicara sobre un concepto tributario de renta lo más amplio posible, evolucionando del estrecho concepto de "renta producto" hacia otro más amplio que se aproximase al de "consumo más incremento neto de patrimonio".

Paradójicamente, en esta misma década comienza a tomar impulso la implantación de incentivos tributarios que, en los países de América Latina y conforme al modelo de crecimiento por substitución de importaciones seguido, pretendían favorecer el desarrollo de la actividad industrial doméstica. Estos incentivos en razón de la amplitud y falta de selectividad con que fueron concedidos por aquellos países, acabaron teniendo consecuencias negativas sobre la distribución equitativa de la carga tributaria desde el punto de vista social y, a veces, propiciaron la transferencia de recursos fiscales hacia los países exportadores de capital, al otorgar exenciones al inversor del exterior que apenas representaban para él una disminución del crédito contra el impuesto que debía abonar en el país de su domicilio, con lo cual también resultaban inocuos como mecanismos de estímulo a la inversión extranjera.

La tributación en la etapa siguiente se caracterizó por la utilización de la tributación como instrumento del desarrollo.

En el año l972 se celebró en la ciudad de México la III Conferencia Interamericana sobre Tributación que se denominó "La tributación como instrumento del desarrollo", organizada por la OEA con el copatrocinio del BID. Los trabajos presentados en esa Conferencia, en la cual participaron economistas fiscales de renombre internacional y autoridades fiscales de muchos países, fueron divulgados ampliamente. En aquella Conferencia se presentó un modelo de sistema tributario para América Latina, inspirado en las ideas de Gerson Augusto da Silva, director en la época del Programa de Finanzas Públicas de la OEA, el cual suponía definir a la política tributaria como una política de naturaleza instrumental, al servicio de los objetivos socio-económicos que se pudiesen establecer en cada país.

Con relación a la tributación al consumo, la Conferencia de México de 1972 concluyó que: "un impuesto general al consumo (bajo la modalidad de valor agregado), sin exenciones, conforma una base amplia, lo que permite maximizar la recaudación resultante de una tasa dada. Asimismo, se señaló que no obstante fuera fácil de administrar, tal impuesto recaería fuertemente sobre las personas con bajos ingresos, lo cual podría atenuarse mediante la concesión de exenciones para los producto de consumo popular, complementándolo con un impuesto selectivo al consumo de bienes suntuarios, para lograr cierto grado de progresividad".

Como consecuencia de las reformas tributarias realizadas en la década de los 70 la imposición al consumo se constituyó en la principal fuente de ingresos tributarios en la mayoría de los países de América Latina, apoyada en impuestos generales al consumo estructurados bajo la técnica del valor agregado. En la década de los 60, apenas dos países de la región, Brasil y Uruguay, contaban con impuestos tipo valor agregado; en la década de los 70 adoptaron esa técnica Ecuador, Chile, Argentina, Panamá, Honduras, Bolivia, Nicaragua y Costa Rica; en la década de los 80 lo hicieron México, Perú, República Dominicana, Guatemala, Colombia y en los 90 Paraguay, El Salvador y Venezuela.

La etapa de las reformas para el ajuste fiscal se inicia en los años 80, y presenta tres aspectos que constituyen las tendencias generalizadas de mayor importancia, especialmente en lo que atañe a los países de América Latina: la consolidación de la tributación general al consumo estructurada con base en la técnica del valor agregado, en muchos casos constituyéndose en el más importante instrumento de recaudación; la reorientación de la tributación a la renta, disminuyendo el énfasis en su función redistributiva y, por último, la convicción de que las reformas de los sistemas tributarios para ser efectivas necesariamente dependen de la eficacia de las administraciones tributarias en su gestión de recaudación y control del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La consolidación de la tributación general al consumo con base en los impuestos tipo valor agregado como un potente instrumento de recaudación, vale decir, los criterios que orientaron las reformas producidas en este sentido, fueron prevalecientemente de naturaleza fiscal.

Las modificaciones introducidas en la tributación a la renta estuvieron motivadas en gran medida por el efecto demostración producido por la reforma adoptada en el año l986 por los Estados Unidos. La línea argumental en que predominantemente se apoyaron las diversas reformas tributarias realizadas durante los 80 es bastante homogénea, y se refiere a la necesidad de atenuar los efectos negativos de los tributos sobre los incentivos a trabajar y a asumir riesgos, a la búsqueda de la neutralidad económica de la tributación, a mejorar la competitividad externa y a reconciliar la eficiencia económica con la justicia social.

En la generalidad de aquellos procesos de reforma tributaria se explicitan tres objetivos: fortalecer la equidad horizontal en la distribución de la carga tributaria; favorecer la neutralidad económica de los impuestos y lograr una mayor simplificación en la determinación y en el control de los impuestos.

El fortalecimiento de la equidad horizontal se vincula, especialmente, con la determinación de ampliar la base de cálculo de los impuestos a la renta incorporando hechos no tributados o tributados con tratamientos diferenciales, de manera que las personas con niveles equivalentes de ingreso tengan una incidencia del impuesto también equivalente.

La mayor neutralidad económica de los impuestos se relaciona preferentemente con la reducción de las alícuotas marginales máximas del impuesto a la renta y de los beneficios tributarios concedidos con la intención de inducir el comportamiento de los agentes económicos, restando así importancia a la variable tributaria para la toma de decisiones.

Las reformas iniciadas a partir de mediados de la década de los 80, son las que conformaron las características generales de los sistemas tributarios, lo cual se puede observar comparando la evolución de las alícuotas del impuesto a la renta y del impuesto general al consumo en el conjunto de esos países.

2. Tendencias en las reformas tributarias de AL en las dos últimas décadas.

Las reformas tributarias realizadas en las últimas dos décadas en los países de América Latina, que dieron forma a los actuales sistemas tributarios, se inspiraron en algunas orientaciones comunes. En líneas generales, se enfocaron preponderantemente en la estabilización macroeconómica y la remoción de efectos distorsivos de los sistemas tributarios sobre la asignación de recursos y la competitividad internacional de las economías, es decir, además de la natural función recaudatoria estuvieron preocupadas predominantemente por la eficiencia económica.

Las modificaciones más comunes y de mayor relevancia adoptadas se produjeron en la imposición sobre la renta y en la imposición general sobre el consumo. En la imposición sobre la renta se propició una reducción de las alícuotas que pretendía beneficiar los incentivos al trabajo y la inversión y, en varios casos, se llegó a exentar del impuesto a ciertas rentas y ganancias de capital. En la imposición general sobre el consumo se avanzó significativamente en la adopción de la técnica del valor agregado y se potenció la función recaudatoria de este tipo de tributos, el que pasó a ser en la casi totalidad de los países de la región, la principal fuente de ingresos tributarios.

Evolución de las alícuotas promedio en América Latina - Impuesto a la Renta e IVA

Marginal renta persona física:	54% (1979)	29% (2002)
Renta persona jurídica:	41% (1979)	26% (2002)
General IVA:	10% (1979)	14% (2002)

3. Perspectivas: equidad y suficiencia.

Podría preverse que a la casi exclusiva atención a los aspectos de eficiencia económica y competitividad, en la agenda de las futuras reformas tributarias de los países de América Latina, se incorporarán otras inquietudes que modificarán el rumbo que han venido observando esas reformas en cuanto a sus objetivos prioritarios. Las reformas tributarias venideras deberán orientarse fundamentalmente en tres sentidos:

- lograr un nivel de ingresos tributarios compatible con las necesidades de financiación del gasto público a través del fortalecimiento de los sistemas y administraciones tributarios, para lo cual será necesario tener presente que la función básica de los tributos es la de producir ingresos con esa finalidad;

- promover una distribución de la carga tributaria que tenga presente en mayor medida la capacidad contributiva beneficiando la progresividad, con el objetivo de evitar que se neutralice o disminuya el impacto redistributivo que debería tener el gasto social, y que se generen frustraciones y tensiones que afecten los esfuerzos por un mayor y más equitativo progreso y bienestar en la sociedad, y

- dar solución a los problemas potenciados por un contexto de internacionalización e integración de las economías, sin dejar de considerar también aspectos relacionados con la competitividad en un cuadro de alta interdependencia de los sistemas y administraciones tributarios.

En el último de los aspectos señalados, merece una especial atención la recurrentemente mencionada movilidad del capital financiero. En un entorno caracterizado por la apertura económica y la disponibilidad de nuevos y cada vez más eficientes instrumentos tecnológicos al servicio de esa movilidad, es necesario contemplar los desafíos y las soluciones normativas y administrativas, para la contención de prácticas propiciadas por aquel entorno que, lamentablemente, en muchas oportunidades dan lugar a tramas que implican defraudación tributaria y otro tipo de ilícitos.

Además de las reformas introducidas en los sistemas tributarios, se verifica una preocupación creciente de los países de la región por mejorar el desempeño de sus administraciones tributarias.

Se llegó a la convicción generalizada de que las modificaciones que puedan incorporarse en las legislaciones tributarias, solamente son efectivas en la medida de la eficacia con que actúen los órganos a cargo de la aplicación y control de los tributos.

Por otra parte, la necesidad de elevar los ingresos tributarios pasó a relacionarse en mayor grado con el combate a la evasión, la cual se ve potenciada por la economía informal y, principalmente, por la impunidad ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias, sobre todo cuando ésta es consecuencia de una mala gestión de las administraciones tributarias.

En la actualidad y en el campo de la administración tributaria, la casi totalidad de los países de la región vienen realizando sostenidos esfuerzos tendientes a definir adecuadas estrategias, instaurar estructuras organizacionales modernas, racionalizar sus procesos primarios haciéndolos más eficientes, aprovechar los beneficios de la utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones y, en particular, habiendo tomado conciencia del rol fundamental del capital humano para alcanzar y hacer sostenible cualquier avance, crear condiciones para el desarrollo ético y técnico de sus funcionarios.

Por otra parte, el "Foro ALC-UE sobre Cohesión Social" que se reunió en Santiago de Chile del 23 al 25 de septiembre de 2007, concluyó que “las políticas sociales y de protección del régimen social deberían ser apoyadas por políticas públicas razonables y justas, en particular políticas fiscales que permitan una mejor redistribución de la riqueza y aseguren niveles adecuados de gasto social."

Aquella conclusión nos insinúa el rumbo deseable para las futuras reformas tributarias y sus objetivos prioritarios, atender a dos viejos principios de la tributación: **la equidad y la suficiencia**.

La **equidad** se relaciona con la distribución de la carga tributaria y significa observar la capacidad contributiva de quienes reciben la incidencia de los impuestos. En este tema se suelen diferenciar dos aspectos: la equidad vertical, que consiste en que los individuos reciban un tratamiento diferencial en la medida que presenten un nivel desigual de capacidad contributiva, mayor carga tributaria relativa cuanto mayor capacidad contributiva, es decir la imposición progresiva; y la equidad horizontal que se configuraría cuando sobre los individuos con idéntica capacidad contributiva incide igual carga tributaria.

La equidad vertical significa otorgar una función redistributiva a la tributación. Una forma de evaluar los efectos redistributivos de un sistema tributario es observando el sesgo regresivo o progresivo de cada tributo que lo compone y del propio sistema como un todo.

A veces, la estructura de las recaudaciones por tipo de tributo presenta una participación prevaleciente de los impuestos generales al consumo, siendo que a este tipo de tributos se los puede caracterizar en general como regresivos.

Preocuparse con la equidad del sistema tributario no significa desconocer la importancia del gasto público, en cuanto a los efectos redistributivos que con él se pueden lograr. Sin embargo, cabe señalar que parecería exagerada e irrealista la mención recurrente de la mayor potencialidad redistributiva del gasto público, especialmente cuando con ello se pretende justificar la despreocupación con la función redistributiva de la tributación o, peor aun, la regresividad de los tributos.

Inclusive, algunos estudios demuestran que la distribución del gasto social en América Latina es regresiva como lo refleja el siguiente cuadro elaborado por Clements, Faircloth y Verhoeven del FMI [1]:

[1] Benedict Clements, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven: Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política, en REVISTA DE LA c e p al 9 3 • DICIEMBRE 2007

América Latina: distribución de los beneficios del gasto social. *(porcentajes)*

	Quintil más pobre	Quintil más rico
Educación	20,2	20,4
Primaria	29,0	7,9
Secundaria	13,2	18,3
Terciaria	1,9	52,1
Salud	20,6	17,6
Protección social	5,6	51,2
Gasto social total	15,0	30,4
Memorando:		
Participación de los quintiles en el ingreso primario	3,6	56,4

Fuente: elaboración propia de los autores, sobre la base de CEPAL (2006a).

Concluyen los autores del estudio que. "Parecería que gran parte del gasto social de la región no ha sido adecuadamente focalizado, lo que ha limitado sus beneficios para los pobres. En promedio, ha sido regresivo y el 20% más pobre de la población ha recibido menos que la quinta parte del mismo."

La equidad fiscal, en todo caso, debe evaluarse en términos de la incidencia neta que tiene para los distintos segmentos por nivel de ingresos de la población, el conjunto de acciones tanto tributarias como de gasto público. Aun cuando la distribución social del gasto público pueda resultar favorable a los grupos de menores ingresos, si éste está financiado con una tributación regresiva, como saldo final se obtendrá un impacto menor en términos de redistribución.

Esto último recomienda que también se contemplen aspectos vinculados con la distribución equitativa de la carga tributaria, para alcanzar plenamente los efectos redistributivos que se proponga la política fiscal. Más aun, sería ilógico que en un contexto de políticas de promoción social, el gasto público tuviera que dedicarse en una buena parte, a reparar la inequidad con que ha sido distribuida socialmente la carga tributaria.

La **suficiencia** del sistema tributario se vincula a su capacidad de recaudar una magnitud de recursos adecuada para financiar las acciones del Estado cuyo costeo se entiende que debe ser socializado, sea por tratarse de la producción de bienes públicos que no admiten la aplicación del principio de exclusión, sea por determinaciones de naturaleza política. Para que el sistema tributario pueda cumplir con ese requisito de suficiencia debe estar provisto de tributos que presenten características de generalidad. Esa generalidad estará determinada por la naturaleza y amplitud de las bases económicas y de los sujetos comprendidos, la cual a su vez se verá afectada por las exenciones que se establezcan.

Además de la generalidad, en el sentido antes definido, la suficiencia del sistema tributario dependerá también de otros dos factores: el nivel y estructura de las alícuotas y la eficacia con que se aplique ese sistema.

El nivel y estructura de las alícuotas está sujeto a limitaciones impuestas por aspectos estructurales del país de que se trate, por ejemplo por los niveles y distribución del ingreso. Por otra parte, es necesario tener presente que el simple incremento de la alícuota de un impuesto no significa un incremento correlativo en su recaudación. Por el contrario, al elevarse las alícuotas se puede llegar a un punto de inflexión que determinará la disminución de los ingresos producidos por el impuesto, ante la contracción promovida por éste en la base económica sobre la que pretende incidir. Esto, sin dejar de tomar en cuenta los estímulos a la evasión que se derivan de las altas alícuotas y de los efectos de desincentivo que pueden tener sobre el trabajo y la inversión.

En cuanto a la eficacia con la que se aplique el sistema tributario, ella dependerá de la capacidad de gestión de las respectivas administraciones en las funciones de recaudación, fiscalización y cobro de los tributos. Esa eficacia determinará en último término hasta qué punto se identifica el "sistema tributario legal" con el "sistema tributario real o efectivo". Los objetivos propuestos por las normas tributarias no se alcanzan simplemente con su promulgación, sino a través de su efectiva aplicación. En este aspecto cabe resaltar la íntima interrelación existente entre la política y la administración tributaria.

El sistema tributario adecuado para un determinado país no se deriva apenas de variables de naturaleza económica o social, sino también de la capacidad de gestión existente, o al menos potencial, de la respectiva administración. Esto hace necesario que quien formula la política tributaria, si bien debe considerar los posibles efectos positivos o negativos de una determinada opción a la luz de la teoría económica y de la técnica tributaria, al mismo tiempo debe tomar en cuenta la capacidad de gestión existente o potencial de la respectiva administración tributaria para aplicarlos eficazmente.

4. Concepto y tipos de impuestos directos. Criterios para clasificar a los impuestos como directos.

Sin pretender profundizar sobre este tema, a efecto meramente expositivo, más allá de señalar que la clasificación de los impuestos en directos e indirectos es actualmente cuestionada por muchos tratadistas, cabe mencionar que fundamentalmente son tres los criterios tradicionalmente aplicados: el criterio administrativo; el criterio de la traslación y el criterio de la naturaleza de la manifestación de capacidad contributiva.

Según el criterio administrativo, son impuestos directos los que se recaudan periódicamente con base a padrones o registros de contribuyentes. Se excluirían conforme a este criterio el impuesto de transmisión gratuita de bienes, como también el impuesto a la renta de asalariados no inscriptos sujetos a retención en la fuente. Es este un criterio meramente formal que ha sido hace tiempo abandonado por quienes insisten en realizar esta clasificación.

Por el criterio de la traslación, son impuestos directos aquellos en que coincide el contribuyente de hecho y de derecho. En este criterio la dificultad reside en que el fenómeno de la traslación está sujeto a una diversidad de variables, que hacen difícil concluir sobre si un determinado impuesto es trasladable o no. Por ejemplo, desde hace mucho tiempo se discute si el impuesto a la renta sobre sociedades es susceptible de traslación.

Finalmente, para el criterio de la naturaleza de la manifestación de capacidad contributiva, son impuestos directos los que gravan manifestaciones inmediatas de capacidad contributiva como lo son la renta y el patrimonio. Este es el de mayor aceptación y se afirma que permite determinar, en forma global, el carácter progresivo o regresivo de un sistema tributario conforme sea la participación relativa en las recaudaciones de los impuestos directos.

Partiendo de este último criterio y considerando la clasificación de los ingresos tributarios adoptada por el CIAT, para su base de datos estadística de recaudación, los impuestos que cabría considerar como directos serían los siguientes:

Clasificación del CIAT de los ingresos tributarios

Impuestos sobre la renta o ingresos:

- Persona Física
- Persona Jurídica
- Otros

Impuestos sobre la propiedad

- Propiedad inmobiliaria (rural y urbana)
- Patrimonio
- Propiedad, automotor, de motos y aeronaves
- Otros

Impuestos sobre las exportaciones*

(*) *Podría entenderse que la tributación sobre las exportaciones no siendo trasladable, incidirá sobre la renta del exportador y así recaerá sobre una base que permite considerarla como una forma de imposición directa*

5. Las estructuras de la recaudación tributaria. La participación de los impuestos directos.

Como ya se señaló, existe un cierto consenso en considerar que si la estructura de la recaudación por tipo de tributo presenta una participación prevaleciente de los impuestos indirectos (al consumo), se puede, "prima facie", caracterizar al sistema tributario como regresivo. No obstante, en sentido contrario la premisa no es válida. El hecho de una mayor participación de los impuestos directos no asegura la no regresividad del sistema tributario. Ello dependerá, entre otras cosas, de la estructura de los impuestos directos, de las exenciones en ellos concedidas, de los niveles de la presión tributaria y de la evasión tributaria.

Porcentaje de la recaudación y del PIB de la tributación directa en países seleccionados de América Latina

País/año	Ingresos		Propiedad		Total Imp. Directos		**Total Impuestos**
	% Rec	% PIB	% Rec	% PIB	% Rec	% PIB	**% PIB T0TAL**
Argentina 2006	20.55	5.31	2.75	0.80	28.80	8.36	**29.03**
Bolivia 2006	14.26	3.25	0.04	0.01	14.30	3.26	**22.80**
Brasil 2006	20.59	7.03	3.24	1.11	23.83	8.14	**34.16**
Chile 2006	35.58	7.02	4.78	0.94	40.36	7.96	**19.72**
Colombia 2006	32.23	6.99	3.66	0.79	35.89	7.78	**21.68**
Costa Rica 2006	17.02	3.48	2.63	0.54	19.70	4.03	**20.46**
Ecuador 2005	21.32	3.35	1.10	0.17	22.42	3.52	**15.70**
El Salvador 2003	31.96	4.03	0.87	0.11	32.83	4.14	**12.61**
Guatemala 2006	16.39	2.36	7.82	1.12	24.21	3.48	**14.37**
Honduras 2006	29.56	5.34	1.14	0.21	30.70	5.55	**18.08**
México 2006	50.34	4.89	0.00	0.00	50.34	4.89	**9.71**
Nicaragua 2003	37.27	4.03	0.00	0.00	37.27	4.03	**10.81**
Panamá 2006	51.4	6.12	4.86	0.58	56.26	6.70	**11.91**
Paraguay 2006	15.94	1.91	0.06	0.01	16.00	1.92	**12.00**
Perú 2006	38.26	6.37	0.00	0.00	38.26	6.37	**16.65**
Uruguay 2006	13.5	4.22	10.82	3.39	24.34	7.62	**31.31**
Venezuela 2006	35.32	4.65	0.15	0.02	35.47	4.67	**13.17**
PROMEDIO	**28.3**	**4.7**	**2.6**	**0.6**	**31.2**	**5.4**	**18.5**

Tratándose de los países de América Latina se verifica que en general las bases tributarias son estrechas, especialmente en lo que se refiere a los impuestos directos, a veces por no contemplar en sus sistemas tributarios impuestos sobre determinadas manifestaciones de capacidad contributiva, por la poca generalidad de las definiciones del objeto y del sujeto de los impuestos, por la aplicación de múltiples exenciones que erosionan las bases, por la multiplicidad de incentivos tributarios otorgados en regímenes de promoción de diverso tipo, por la considerable evasión tributaria.

La definición del objeto del impuesto está directamente relacionada con la amplitud de las bases imponibles. En el caso de los impuestos personales a la renta, el concepto teóricamente de mayor aceptación durante mucho tiempo fue el que, partiendo de la propuesta de von Schanz de 1896, dio lugar al que se conociera como Haig-Simons en las primeras décadas del siglo pasado y que proponía como base de ese impuesto la fórmula de renta igual al consumo más el incremento patrimonial del periodo. Ese amplio concepto de renta sujeta al impuesto, adoptado por las legislaciones de muchos países en el marco de impuestos a la renta personal y global, fue siendo erosionado fundamentalmente con la exclusión o atenuación de la imposición de rentas y ganancias de capital, al influjo de orientaciones fundadas en la supuesta necesidad de incrementar la competitividad para la captación de inversiones. En muchos de los países de América Latina, un análisis detallado en términos de real costo/beneficio del resultado alcanzado y de las implicaciones de aquellas orientaciones, podría determinar la conveniencia de rever las normas adoptadas.

Algunos países de América Latina no tributan o tributan insuficientemente la propiedad de ciertos bienes como por ejemplo los vehículos automotores, que por tratarse de bienes registrables resulta de fácil administración y, al mismo tiempo, según se estructure el impuesto podría contribuir a una mejor distribución social de la carga tributaria. La recaudación de este impuesto en ciertos países llega a representar más de medio punto del PIB.

Otra figura poco utilizada es la tributación del patrimonio de las personas físicas en el sentido de los bienes y derechos que posean, que también favorecería la equidad en la distribución de la carga tributaria, sin embargo, en este caso su aplicación eficaz podría presentar dificultades en términos de control de los bienes declarados y los valores a ellos adjudicados.

Como varios países de América Latina ya lo vienen haciendo, se podrían establecer regímenes de tributación presuntivos, referidos a algún impuesto o al conjunto de ellos para captar parte de la economía informal. Especialmente en relación al auto-empleo y a las micro y pequeñas empresas, esos regímenes pueden representar un puente hacia la formalidad y por lo tanto a la inclusión social.

Por otra parte, también tiene una relación directa con la amplitud de las bases el principio jurisdiccional adoptado: renta mundial o fuente territorial en los impuestos sobre el ingreso y sobre el patrimonio, país de destino o país de origen en los impuestos sobre el consumo.

Evidentemente la opción por la renta y/o patrimonio mundial representa una extensión de la base para países que apliquen exclusivamente el principio territorial de la ubicación de la fuente o de los bienes, si bien generalmente los países que aplican el criterio mundial conceden crédito contra el impuesto nacional del pagado en el exterior pero incluyen en la base los ingresos del exterior, lo que

determinará un aumento de alícuota sobre la renta total cuando se aplique una escala progresiva. Del punto de vista distributivo la renta mundial favorecerá la equidad y debería incrementar la recaudación.

Otro aspecto vinculado al principio jurisdiccional que afecta las bases de imposición, son los tratados tributarios para evitar la doble tributación celebrados o a celebrar por los países de América Latina con países desarrollados. Desde el punto de vista de las bases tributarias atribuidas y los consecuentes ingresos tributarios que ellas podrían aportar, el hecho de que esos tratados dan preferencia al país de residencia para asignar la potestad de tributar, y existiendo un flujo de ingresos asimétrico entre países en desarrollo y desarrollados, en el sentido de que la residencia de la persona física o el domicilio de la empresa que obtiene los beneficios se ubica preponderantemente en un país desarrollado (inversores, prestadores de servicios , titulares de los bienes o derechos, sociedades con actividades empresariales en el exterior, etc.), la celebración y aplicación de tales acuerdos necesariamente significa una reducción de la base imponible para los países en desarrollo de lo que se derivan pérdidas de recaudación. Puede que los objetivos de estos últimos países sean de diferente naturaleza a los fiscales, por ejemplo generar un clima más favorable para los inversionistas de la otra parte contratante que, en un futuro pueda venir a compensar la pérdida de recaudación sufrida al incrementarse la actividad económica producto de nuevas inversiones, sin embargo, sería recomendable que las ponderaciones de los efectos de pérdida de ingresos tributarios y de efectivos beneficios a futuro se observen atentamente.

Como consecuencia de la expansión de las transacciones internacionales entre empresas de un mismo grupo, que podrían dar lugar a la manipulación de los precios entre empresas asociadas con miras a reducir el impuesto a pagar por sus operaciones globales, es importante incorporar normas explícitas en las legislaciones tributarias sobre esta materia, que preserven las bases imponibles reales, en términos de beneficios obtenidos en un determinado país. Estas normas acostumbran consagrar el principio del operador independiente o, como es conocido en inglés, el “arm’s length principle”, por el cual los precios declarados de las operaciones entre empresas asociadas, deben ajustarse a los correspondientes a similares transacciones en similares circunstancias entre empresas independientes. Pocos son los países de América Latina que han desarrollado suficientemente este tipo de normas, situación que hace vulnerable sus bases imponibles.

La reducción de los gastos tributarios en general es una fórmula efectiva, y también urgente en los países de América Latina, para ampliar las bases imponibles, particularmente en el ámbito de la tributación sobre los beneficios de las sociedades y las personas físicas.

Gasto Tributario Estimado

País	Año	millones				Fuente
		Moneda local	US $ tasa actual	% del PIB	% Recaudo	
Argentina	2008	19.843,2 pesos	6.291,4	2,21	12	Mensaje al Proyecto de Ley del Presupuesto 2008
Brasil	2008	76.055,96 reales	45.311,9	2,77	16,51	Demostrativo de Gastos Tributarios 2008
Chile	2007	3.110.064 pesos	6.830,0	4,4	20,1	Proyecto de Ley del Presupuesto 2007
Guatemala	2006	32,186.4 quetzales	4.181,5	12,5	124,5	Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2006
México	2008	604.556,2 pesos	56.418,8	5,92	57,8	Presupuesto de Gastos Fiscales
Perú	2008	7.320 nuevos soles	2.543,4	2,5	13,4	Ministerio de Economía y Finanzas

Como se observa en el cuadro anterior, es muy significativa la pérdida de bases tributables por causa de los gastos tributarios. Entre estos, un aspecto que merece especial atención es el de los incentivos tributarios otorgados bajo la forma de exenciones de los beneficios y deducciones por inversión. La erosión que éstos producen en las bases tributarias es significativa en el conjunto de países de América Latina. Por otro lado esa clase de incentivos determina que las alícuotas marginales efectivas varíen entre sectores y tipos de inversión afectando la asignación de recursos y la equidad, tanto horizontal como vertical.

Tales incentivos tienen efectos negativos no sólo directos sobre la magnitud de las bases imponibles por inversiones o situaciones previstas en las normas, sino igualmente indirectos al propiciar la manipulación de los negocios para encuadrarse indebidamente en tratamientos tributarios benéficos, es decir para evadir el pago de los impuestos. Esto genera mayores dificultades y mayor complejidad para la AT.

Algunos han cuestionado que la abolición o reducción de los incentivos harían perder competitividad al sistema tributario para la captación de inversiones, suponiendo que otros países continúen aplicándolos. Parece obvio que esta materia tiene y viene siendo tratada a nivel internacional, en búsqueda de mecanismos y acuerdos que eviten que el riesgo de llegar a la exención o a una tributación próxima a cero de las rentas y ganancias de capital se concrete y, con ello, se pueda concluir que no tiene sentido la existencia de impuestos sobre la renta.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones generales, sobre elementos que inciden sobre la amplitud de las bases de los impuestos directos en América Latina y su consecuente importancia relativa como instrumentos de recaudación, es conveniente centrarse en la consideración de dos impuestos que pueden jugar un rol de importancia, tanto en términos de suficiencia como de equidad del sistema tributario. Estos impuestos son el impuesto personal a la renta y el impuesto sobre la propiedad inmueble.

6. El fortalecimiento del impuesto sobre la renta personal un desafío pendiente.

El impuesto a la renta personal en los países de América Latina juega un rol poco significativo, tanto como instrumento de recaudación como de redistribución, cuando reconocidamente debería ser la figura central del sistema tributario en la búsqueda de equidad vertical a través de la imposición progresiva. Su importancia recaudatoria y redistributiva está muy lejos de su verdadero potencial. Sin duda esto se debe no apenas de que se haya venido erosionando su base, sino principalmente por los altos niveles de evasión que, en general, se presentan en este impuesto. Posiblemente esto se derive de un menor control, ya que en los últimos años parecería que los mayores esfuerzos de las administraciones tributarias se han concentrado en la gestión del IVA y del impuesto sobre la renta de las empresas, preocupándose menos en establecer mecanismos de fiscalización y ejercer esa función con relación a otros tributos.

6.1. El desempeño de la recaudación del impuesto sobre la renta personal.

La participación del impuesto sobre la renta personal en la recaudación total de los 13 países miembros del CIAT de América Latina seleccionados, sin considerar las retenciones no identificadas, sólo supera el 6% en tres de ellos (Brasil, El Salvador y Perú), mientras sus recaudaciones como porcentaje del PIB sólo en uno de ellos supera el 2% (Brasil). Entre tanto, en los países europeos considerados la participación más baja en la recaudación total más que triplica el promedio de los países de América Latina y el porcentaje más bajo del PIB entre esos mismos países, más que quintuplica el promedio para América Latina.

Si consideramos también los ingresos correspondientes a retenciones no identificadas, que no en su totalidad pero sí en gran parte corresponden a personas físicas, mejora la participación del impuesto sobre la renta personal en la recaudación total que pasa a superar el 20% de esa recaudación en dos países (El Salvador y Panamá), e igualmente el porcentaje del PIB que ella representa superando el 2% en cuatro países (Argentina, Brasil, El Salvador y Panamá). Sin embargo, aun en este caso el promedio de los países europeos seleccionados, más que duplica el de los países de América Latina seleccionados, y lo cuadriplica en términos de porcentaje del PIB.

Parecería que todo esto corrobora que la imposición sobre la renta personal está muy lejos de cumplir con su cometido fiscal y mucho más de servir como instrumento redistributivo en los países de América Latina.

Esta situación que se viene verificando desde décadas atrás, podría derivarse de diferentes causas, sin embargo cabría destacar entre las más importantes la de concentrar los esfuerzos en el ajuste de los sistemas tributarios en torno a potentes instrumentos recaudatorios, eliminación de efectos sobre la asignación de recursos que a través de la neutralidad beneficiara la eficiencia económica y la formación de

capital en el sector privado, simplificación de la gestión de la administración tributaria y concentración de la misma en los tributos más rentables fiscalmente, todo lo cual restó prioridad al impuesto sobre la renta personal.

Como consecuencia de las políticas tributarias desarrolladas, se produjo una significativa reducción en las alícuotas aplicadas y también, en los últimos años, un importante estrechamiento de la base del impuesto.

Con relación a las alícuotas máximas, su evolución en los países de América Latina fue la siguiente en países seleccionados miembros del CIAT

País	1979	1997	2007
Argentina	45	33	35
Bolivia	48	13	12.5
Brasil	55	25	27.5
Chile	60	45	40
Colombia	56	22.11	35
Costa Rica	50	25	25
Ecuador	50	25	25
El Salvador	60	30	30
Guatemala	58	30	31
Honduras	46	30	25
México	55	35	33
Nicaragua	50	30	30
Panamá	56	30	27
Paraguay	n/a	n/a	10
Perú	56	30	30
Rep. Boliv. de Venezuela	45	34	34
Rep. Dominicana	72	30	25
Uruguay	n/a	n/a	12
PROMEDIO	**54**	**29**	**27**

Como ya se recordara, la reforma tributaria de los Estados Unidos de l986 tuvo gran influencia sobre las de varios países de la región en sus impuestos sobre la renta personal, y fue justamente esa la razón de que la caída más acentuada (50% comparando 1979 con 1987) se produjera en la mayor parte de los países después de esa reforma. Así las modificaciones introducidas a partir de los últimos años de la década de los 80, presentaron como orientaciones comunes la ampliación de la base de los impuestos mediante reducción de las deducciones, la disminución de las alícuotas máximas y del número de tramos de ingreso de las escalas progresivas, con lo cual se afectaron las características de progresividad y personalización de este impuesto.

Con relación a la base imponible también ésta disminuyó en razón de la imposibilidad de hacer efectiva la eliminación de deducciones, créditos e incentivos que erosionan aquella base, no obstante la rebaja de alícuotas que se produjera. Esto se vio agravado por la tendencia más o menos generalizada de disminuir o eximir la tributación sobre intereses, dividendos y regalías y sobre las ganancias de capital.

Esta situación llevó a algunos a opinar con razón que "…es claro que los diseños integral y multicelular del impuesto personal han fracasado en América Latina, en general, y, por ende, deben considerarse las nuevas formas de imposición a la renta (incluyendo los componentes empresarial e internacional) como el dual y el lineal. Más aún, dado que el diseño actual de los sistemas tributarios de los países de la región determina que la participación en el ingreso después de impuestos del 10% más rico crezca respecto a su participación antes de impuestos, parece claro que el impuesto a la renta personal debería contribuir a corregir esta situación."[2]

6.2. Las propuestas de cambio.

La tributación sobre la renta personal siempre ocupó un lugar destacado y polémico en la literatura tributaria. En el ámbito doctrinario continúan generándose propuestas, y aunque relativamente en pocos casos, en algunas legislaciones se incorporaron modificaciones importantes en su estructura como la "flat tax" y el impuesto escandinavo dual.

También en el campo doctrinario y desde hace mucho tiempo se vienen señalando los eventuales efectos adversos del modelo renta sobre el grado de eficiencia de la economía y, consecuentemente, sobre las posibilidades de crecimiento económico, lo cual es utilizado para postular un modelo gasto como base alternativa más adecuada. No obstante, en la mayoría de los países de América Latina las legislaciones, en términos generales, continúan apegadas a estructuras más o menos convencionales para tributar la renta personal.

Entre las propuestas pioneras que propugnaron introducir la tributación directa al consumo en los sistemas tributarios en forma estructurada, cabe mencionar las de N.Kaldor para la India y la entonces Ceylán de fines de los cincuenta y la de J.E.Meade para el Reino Unido, a fines de los setenta. Es importante destacar que ni el modelo Kaldor ni el modelo Meade se limitan a tributar exclusivamente el consumo, puesto que integran en sus propuestas otras bases tributables. En ambos casos, pese a propugnar la eficiencia económica, no se renuncia a propiciar una distribución justa y progresiva de la carga tributaria.

---

[2] Alberto Barreix; Jerónimo Roca y Luiz Villela, Política Fiscal y Equidad ESTIMACIÓN DE LA PROGRESIVIDAD Y CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA, DFID – BID – CAN, documento presentado en el XX Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, Santiago de Chile, 28 al 31 de enero de 2008, pág.57

Con posterioridad, a partir de una exacerbada preocupación en constituir a los sistemas tributarios en inductores del ahorro privado, se han gestado nuevas propuestas que recomiendan preservar el ahorro y desplazar las bases tributarias en dirección al consumo. Entre este tipo de propuestas la que ganara mayor notoriedad es la de Robert Hall y Alvin Rabushka para substituir el impuesto a la renta de los Estados Unidos de América por dos impuestos con igual alícuota: un impuesto sobre el flujo real de caja para las empresas (los flujos financieros como dividendos e intereses recibidos o pagados no se integran en la base de cálculo), y un impuesto sobre salarios y pensiones.

Una relativamente nueva modalidad de impuesto sobre la renta es el denominado "dual" o modelo nórdico por haberse originado en los países escandinavos, y que consiste en gravar separadamente las rentas de capital con una alícuota proporcional y las rentas del trabajo con alícuotas progresivas.

Una reforma que suponga la adopción de una imposición alternativa a la renta del tipo impuesto directo sobre el consumo, "flat tax" o impuesto dual, puede ser arriesgado y de difícil implementación por razones tales como:

⇒ no existen precedentes suficientes que permitan evaluar el impacto en términos de recaudación, tanto en lo que se refiere a su nivel como a su gestión;

⇒ la disminución de la base en el caso de que se desee mantener el nivel de ingresos tributarios, requeriría aplicar alícuotas más elevadas, incrementándose la propensión a evadir;

⇒ podrían producirse nuevas lagunas en la legislación que regiría esos tributos que propiciarían nuevas formas de elusión;

⇒ gran parte de los países latinoamericanos han concluido acuerdos para evitar la doble tributación, los que tendrían que ser renegociados para que resulte admisible la imputación como crédito de las sumas pagadas en esos países en concepto del nuevo impuesto y, finalmente,

⇒ en el caso de los países de América Latina podría concluirse que, si de lo que se trata es de propender a expandir la sustentación de las recaudaciones sobre la base de la tributación del consumo, ello ya se ha venido cumpliendo como lo probaría el hecho del mayor crecimiento relativo de los ingresos tributarios procedentes de ese tipo de tributación y, también, la atenuación de la tributación de las rentas y ganancias de capital promovida en los últimos años en diversos países de la región.

Resulta incuestionable la necesidad de que los sistemas tributarios deben pasar por un proceso de adecuación a la globalización y a las nuevas tecnologías, pero la estrategia necesaria para ello no puede estar referida apenas a una circunstancia, como es la mayor movilidad del capital, y menos a encontrar bases alternativas a la de la renta.

Sí es necesario iniciar un proceso de inserción internacional de los sistemas tributarios pero esa inserción no puede significar partir hacia una competencia tributaria que produzca efectos negativos sobre la magnitud de los ingresos tributarios y no se preocupe con aspectos de equidad. Algunos de esos efectos ya comienzan a manifestarse en algunos países de América Latina, que han otorgado exenciones sobre rentas de capital en el impuesto a la renta, inclusive cuando sus beneficiarios residen en el exterior, lo que significa resignar la equidad y transferir recursos tributarios hacia fiscos extranjeros.

6.3. Alternativas para el fortalecimiento del impuesto

La tributación personal a la renta en los países de la región debería potenciarse lo cual permitirá atenuar la participación relativa de otros impuestos, en especial aquéllos de mayor regresividad, haciéndolo un instrumento de recaudación más efectivo al dedicarle mayores recursos y atención por parte de la AT.

Con la erosión producida en la base imponible del impuesto por las exenciones o tratamientos favorables de las rentas y ganancias de capital, y la importante evasión que suele producirse en grandes sectores de contribuyentes, como lo es el de los prestadores de servicios en general y los profesionales en particular, el tributo se ha reducido a un impuesto al trabajo asalariado vía retenciones, y más aun, especialmente para los asalariados de remuneraciones medias o bajas, en la medida que los altos ejecutivos perciben beneficios bajo la forma de “fringe benefits” que muchas veces no se incorporan a la base tributable.

Algunas acciones de la AT que podrían mejorar una aplicación del impuesto, son las de un mayor control de los cambios patrimoniales, una administración de riesgo en la fiscalización que determine un acompañamiento prioritario de los grandes contribuyentes personas físicas, medidas legales y administrativas para acotar la utilización de figuras como el fideicomiso, el control de la residencia efectiva, el acceso amplio a informaciones en poder de entidades financieras y su procesamiento, los cruces de información sobre autónomos, en el caso de los países con fuente territorial la indagación del real origen geográfico de los ingresos, la obtención sistemática de información con relevancia tributaria de otras agencias gubernamentales, etc.

Un control más eficaz y recurrente del cumplimiento en el impuesto sobre la renta personal, puede generar un aumento de la recaudación en este impuesto y sobre todo, podrá infundirle una real progresividad que favorezca la redistribución del ingreso.

7. La debilidad del impuesto inmobiliario en la región.

La tributación de la propiedad inmobiliaria es la forma de imposición a partir de la cual evolucionaron los actuales sistemas tributarios. En la mayoría de los casos se trata de un impuesto atribuido a los gobiernos locales, tanto en cuanto a su gestión como a la apropiación del producto de sus recaudaciones.

En alguna oportunidad se criticó su falta de equidad por aplicarse sobre un tipo de bienes patrimoniales mientras no se tributan otros, y también porque en su base de cálculo o valor tributable no acostumbra tomarse en cuenta las deudas de esa misma propiedad, lo que significaría no observar la capacidad contributiva real.
Puede entenderse que los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria no pretenden circunscribirse a gravar apenas una manifestación de capacidad contributiva, sino que también se asientan en el principio del beneficio y en el cual el inmueble tributado es un indicador del beneficio obtenido por su titular por actividades públicas que ese bien motiva, así, en algunos casos este tipo de tributo cobrado por la municipalidad se ha llamado “Alumbrado, barrido y limpieza”.

Estos impuestos se acostumbran aplicar sobre los inmuebles urbanos, edificados o no y sus alícuotas suelen ser moderadas y proporcionales. A veces se aplican escalas progresivas, no obstante la naturaleza del impuesto parecería no ajustarse a esta opción.

En los países de América Latina también se trata de un impuesto que en la casi totalidad de los países tiene carácter de impuesto municipal.

(Ver cuadro página siguiente)

Competencia del Impuesto Inmobiliario en Países Miembros del CIAT de América Latina

PAÍS	Nacional	Provincial	Municipal
Argentina		Impuesto sobre los Bienes Inmuebles	
Bolivia	Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos automotores (1)		
Brasil			Impuesto de propiedad predial y territorial rural y urbana
Chile	Impuesto territorial (2)		
Colombia			Impuesto predial unificado
Costa Rica			Impuesto sobre bienes inmuebles
Cuba	Impuesto sobre la propiedad o posesión de determinados bienes		
Ecuador			Impuesto a los predios urbanos e Impuesto a los predios rurales
El Salvador			Impuesto Predial
Guatemala			Impuesto único sobre inmuebles (5)
Haití			Impuesto territorial sobre propiedad desarrollada
Honduras			Impuesto sobre bienes inmuebles
México			Impuesto predial
Nicaragua			Impuesto sobre bienes inmuebles
Panamá	Impuesto sobre bienes inmuebles		
Paraguay			Impuesto inmobiliario (7)
Perú			Impuesto predial
Portugal			Impuesto de inmueble
Rep. Dominicana	Impuesto sobre las Viviendas Suntuarias y los Solares Urbanos no Edificados (9)		
Uruguay			impuesto de inmuebles
Venezuela			Impuesto sobre inmuebles urbanos

(1) Impuesto nacional, sin embargo cada municipio deberá administrar, recaudar y controlar este impuesto.

(2) Impuesto nacional, cuya recaudación es destinada a los municipios

(5) Impuesto recaudado por los municipios, sin embargo su recaudación se destina en cierto porcentaje a los municipios para el desarrollo local, y al Estado para el desarrollo municipal.

(7) El 80% de lo recaudado queda para la comuna y el 15% para la gobernación departamental.

(9) Se aplica a las viviendas (casas y apartamentos) y a los solares ubicados en zonas urbanas donde no se haya levantado una construcción, o donde ésta ocupe menos del 30% del terreno

7.1. El desempeño del impuesto inmobiliario en países de América Latina.

La recaudación del impuesto resulta de poca importancia relativa en los ingresos tributarios totales. Para el conjunto de los países seleccionados de América Latina miembros del CIAT, su recaudación representa el 0,31% del PIB y tan sólo el 1,44% de los ingresos tributarios, como se observa en el siguiente cuadro, lo cual podría verse agravado si se tomara la totalidad de los países de esa región. Sin embargo, cabría mejorar su desempeño recaudatorio corrigiendo algunas fallas frecuentes sobre todo en lo que se refiere a su base imponible, en términos de integridad y actualización de los valores catastrales.

País	2006	
	% PIB	% Recaudo
Argentina	0.44	1.52
Brasil	0.46	1.29
Costa Rica	0.12	0.61
Chile	0.59	3.00
Colombia	0.62	2.89
Rep. Dominicana	0.16	0.97
Ecuador	0.15	0.95
Guatemala	0.16	1.11
Honduras	0.11	0.62
Panamá	0.39	3.00
PROMEDIO	0.31	1.44

Fuente: Base de datos CIAT

El impuesto inmobiliario podría asegurar un flujo estable de ingresos tributarios en la medida que su base imponible es relativamente estable y conocida, y se ve afectada por el ciclo económico a no ser que se trate de eventos extraordinarios.

Su determinación es de naturaleza administrativa correspondiéndole a la administración determinar el valor de la base imponible con la información proporcionada por el contribuyente y su actualización, y a partir de allí emitir los avisos de cobro y proceder a su recaudación.

Sin embargo, la utilización del impuesto como instrumento de promoción sectorial atenta contra un mayor rendimiento, cuando como en algún país de la región, se exonera del impuesto por largos años a las nuevas construcciones sin límite de valor para otorgar ese beneficio. Diferente podría ser el caso, que también erosiona la base imponible del impuesto inmobiliario, de las exenciones de inmuebles de hasta cierto valor cuando ella constituye la casa-habitación del contribuyente y su familia. Esto podría justificarse en razón de consideraciones sociales y de equidad.

7.2. Dificultades para implementación y aplicación de los impuestos inmobiliarios.

La proximidad del contribuyente de este tipo de impuestos cuando son gestionados a nivel municipal, a veces perjudica la disposición de los gobiernos locales de potenciarlo, en la medida que rompe la “ilusión de gratuidad” de los servicios recibidos y puede alejar al contribuyente-elector.

No obstante que la relativa permanencia de la base imponible facilite su administración, para que ella sea eficaz se requiere incurrir en importantes costos en materia de sistemas y procesamiento de información, que eviten que la base de datos del catastro se desactualice y la consecuente erosión del impuesto, mediante la incorporación permanente y oportuna de nuevas propiedades y de mejoras en las ya existentes. Por otra parte, también es necesario atender a las modificaciones del entorno del lugar de ubicación de los inmuebles, las cuales pueden influir significativamente en el valor de los mismos.

Es necesario tener presente que la variedad y volumen de información requerida para estructurar y mantener actualizado un catastro, depende directamente de la complejidad del sistema de valuación. Si esto no se toma en cuenta, puede producirse lo que frecuentemente sucede, que el diseño de los datos catastrales requeridos para la aplicación del sistema de evaluación, exceda la capacidad de procesamiento y actualización de los mismos por parte de la administración.

7.3. El fortalecimiento de la estructura y administración del impuesto inmobiliario.

Para una aplicación adecuada del impuesto deberían diseñarse sistemas de valuación que, en razón de la capacidad de gestión de la respectiva administración, no comprometan su correcta implantación y aplicación.

El valor ajustado a la realidad de una propiedad inmueble se puede obtener con algunos datos básicos referentes a ubicación, área de terreno y área construida, valor del metro cuadrado construido y sin construir, fecha de construcción y algunas informaciones referentes al entorno del bien y a valores de transacciones sobre bienes asimilables al que se avalúa.

En algunas oportunidades se ha optado por el sistema de autoavalúo aplicando un modelo de datos simple, fácil de complementar por los contribuyentes y de verificar por la administración, especialmente en el caso de no contar con catastros confiables y decidir encontrar soluciones rápidas para la gestión del impuesto inmobiliario. En algunos casos en que se optó por el autoevalúo, la decisión se complementó con una normativa de salvaguarda de la veracidad de los valores declarados, previendo la posibilidad de expropiación del inmueble por el Estado, mediante el pago de una indemnización equivalente al valor declarado más un pequeño adicional.

Existe una amplia gama de recursos para el control de la veracidad y actualización de la base imponible del impuesto inmobiliario, que pocas administraciones vienen utilizando. Las informaciones de terceros, especialmente de otros entes como los encargados de extender los permisos de construcción y las empresas prestadoras de servicios públicos y también el acompañamiento del mercado inmobiliario.

También hoy se dispone de apoyo tecnológico, inclusive público y gratuito (Google Earth, por ejemplo), que posibilita detectar nuevas construcciones y cotejarlas con las registradas.

Por otra parte, aun cuando por la naturaleza del impuesto inmobiliario se justifique la atribución de su recaudación a los gobiernos locales, existe quienes proponen una base centralizada de datos catastrales e inclusive una administración centralizada del impuesto, tanto en razón de lograr economías de escala como por la debilidad en término de recursos y capacidad de gestión de muchas administraciones locales.

CONCLUSIONES

Existe un cierto consenso en considerar que si la estructura de la recaudación por tipo de tributo presenta una participación prevaleciente de los impuestos indirectos (al consumo), se puede, “prima facie”, caracterizar al sistema tributario como regresivo. No obstante, en sentido contrario la premisa no es válida. El hecho de una mayor participación de los impuestos directos no asegura la no regresividad del sistema tributario. Ello dependerá, entre otras cosas, de la estructura de los impuestos directos, de las exenciones en ellos concedidas, de los niveles de la presión tributaria y de la evasión tributaria.

Tratándose de los países de América Latina se verifica que en general las bases tributarias son estrechas, especialmente en lo que se refiere a los impuestos directos, a veces por no contemplar en sus sistemas tributarios impuestos sobre determinadas manifestaciones de capacidad contributiva, por la poca generalidad de las definiciones del objeto y del sujeto de los impuestos, por la aplicación de múltiples exenciones que erosionan las bases, por la multiplicidad de incentivos tributarios otorgados en regímenes de promoción de diverso tipo, por la considerable evasión tributaria.

La reducción de los gastos tributarios en general es una fórmula efectiva, y también urgente en los países de América Latina, para ampliar las bases imponibles, particularmente en el ámbito de la tributación sobre los beneficios de las sociedades y las personas físicas.

El impuesto a la renta personal en los países de América Latina juega un rol poco significativo, tanto como instrumento de recaudación como de redistribución, cuando reconocidamente debería ser la figura central del sistema tributario en la búsqueda de equidad vertical a través de la imposición progresiva.

La tributación personal a la renta en los países de la región debería potenciarse lo cual permitirá atenuar la participación relativa de otros impuestos, en especial aquéllos de mayor regresividad, haciéndolo un instrumento de recaudación más efectivo al dedicarle mayores recursos y atención por parte de la AT.

La recaudación del impuesto inmobiliario resulta de poca importancia relativa en los ingresos tributarios totales. Para el conjunto de los países seleccionados de América Latina miembros del CIAT, su recaudación representa el 0,31% del PIB y tan sólo el 1,44% de los ingresos tributarios, lo cual podría verse agravado si se tomara la totalidad de los países de esa región. Sin embargo, cabría mejorar su desempeño recaudatorio corrigiendo algunas fallas frecuentes sobre todo en lo que se refiere a su base imponible, en términos de integridad y actualización de los valores catastrales.

Para una aplicación adecuada del impuesto deberían diseñarse sistemas de valuación que, en razón de la capacidad de gestión de la respectiva administración, no comprometan su correcta implantación y aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Alberto Barreix; Jerónimo Roca y Luiz Villela, Política Fiscal y Equidad ESTIMACIÓN DE LA PROGRESIVIDAD Y CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS Y EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA, DFID – BID – CAN, documento presentado en el XX Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, Santiago de Chile, 28 al 31 de enero de 2008

Benedict Clements, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven: GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y ASPECTOS CLAVE DE POLÍTICA, en REVISTA DE LA c e p al 9 3 • DICIEMBRE 2007

Claudino Pita, LA REFORMA TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 80, serie de documentos de trabajo 164 del BID, Washington D.C., 1993.

Claudino Pita, LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS LATINOAMERICANOS Y LA ADECUACIÓN DE LA IMPOSICIÓN DE LA RENTA A UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN, XI Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, Brasilia D.F., 25 al 27 de enero de 1999

José V. Sevilla Segura, TEMA CENTRAL "LA RECAUDACIÓN POTENCIAL COMO META DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA", en 40a. Asamblea General, págs. 18 y stes., Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil, abril, 2006

Oscar Cetrángolo y Juan C. Gómez-Sabaini, LA TRIBUTACIÓN DIRECTA EN AMÉRICA Y LOS DESAFÍOS A LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA, en Serie Macroeconomía del desarrollo No. 60, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.