
gestión pública

La política tributaria
heterodoxa en los países
de América Latina

Darío González

ILPES



NACIONES UNIDAS

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

CEPAL

Santiago de Chile, enero de 2009

Este documento fue preparado por Darío González, Director de la Dirección de Planificación y Control Judicial, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8827 ISSN versión electrónica 1680-8835

ISBN: 978-92-1-323268-2

LC/L.2996-P

LC/IP/L.298

N° de venta: S.09.II.G.03

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Sistema tributario ortodoxo: el modelo europeo	9
III. Impuestos heterodoxos en América Latina: clases	13
VI. Impuesto a las transacciones financieras	15
IV.1 Causas	15
IV.2 Implementación	16
IV.3 Efectos	19
V. Impuesto a los activos empresariales	21
V.1 Causas	21
V.2 Implementación	22
V.3 Efectos	24
VI. Impuestos presuntivos sobre la renta	27
VI.1 Causas	27
VI.2 Implementación	28
VI.3 Efectos	29
VII. Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU)	31
VII.1 Reforma Tributaria en México para el 2008	31
VII.2 Objetivos de la reforma	34
VII.3 Efectos	34
VIII. Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes	35
VIII.1 Causas	35
VIII.2 Implementación	36
VIII.3 Efectos	37

IX. Derechos a las exportaciones (DE). El caso argentino	39
IX.1 Causas	39
IX.2 Implementación	40
IX.3 Efectos.....	41
X. Conclusiones y tendencias	43
Bibliografía	47
Anexo	49
Serie gestión pública: números publicados.....	51

Índice de cuadros

Cuadro 1	PRESIÓN TRIBUTARIA.....	11
Cuadro 2	IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS	18
Cuadro 3	IMPUESTO SOBRE LOS ACTIVOS	23

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo analizar la implementación en los Sistemas Tributarios Latinoamericanos de impuestos y regímenes especiales heterodoxos, como los Impuestos a las Transacciones Financieras, Impuesto a los Activos Empresariales, Impuestos Presuntivos a la Renta, IETU, regímenes especiales de la renta del sector agropecuario, regímenes simplificados para pequeños contribuyentes.

I. Introducción

El presente estudio tiene como objetivo analizar la implementación en los Sistemas Tributarios Latinoamericanos de impuestos y regímenes especiales heterodoxos (Impuesto a las Transacciones Financieras, Impuesto a los Activos Empresariales, Impuestos Presuntivos a la Renta, IETU, regímenes especiales de la renta del sector agropecuario, regímenes simplificados para pequeños contribuyentes, etc.).

Si bien la doctrina clásica de tributación tiene su vertebración en la aplicación de un sistema tributario ortodoxo (impuestos directos: Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Patrimonio¹; e impuestos indirectos: Impuestos al Consumo General -tipo Valor Agregado- e Impuestos a los Consumos Específicos) siguiendo al Modelo Europeo, los problemas fiscales, como así también la limitada capacidad de las administraciones tributarias de los países del área para implementar un sistema tributario clásico, ha conllevado como una característica distintiva de los países latinoamericanos la aplicación de una política tributaria heterodoxa, mediante la implementación de nuevas figuras impositivas.

La presente investigación tiene en consideración el estudio de los sistemas tributarios de 18 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), a los efectos de analizar la introducción de estos gravámenes, como así también determinar sus causas como los efectos que han ocasionado.

¹ Se puede señalar que este impuesto está en crisis en el Modelo Europeo. La mayoría de los países lo ha derogado, y sólo quedan 5 miembros de la UE que lo están aplicando. Uno de ellos, España tiene propuestas para derogarlo en el período fiscal 2008.

La importancia que han adquirido actualmente estos tributos en los sistemas tributarios (SSTT) de la región, puede observarse en las reformas tributarias del presente año, en la cuales no solo se han mantenido esta clase de impuestos², sino que en algunos casos fueron reimplantados^{3 4}, perfeccionados⁵, se les incrementó la alícuota o base imponible⁶ y hasta se han creado nuevos impuestos heterodoxos⁷.

La variedad de gravámenes y regímenes especiales en la materia, que han sido aplicados a través del transcurso del tiempo, resulta propicia en primer término para sistematizarlos, y en segundo lugar, para destacar tanto las fortalezas, como las debilidades que conllevan.

Por último, la intención es desarrollar el tema en forma pragmática, general e integral, para poder aprovechar la experiencia de su aplicación en los países del área, que nos permitan obtener una enseñanza válida sobre todos los aspectos de su incorporación en los SSTT.

² Con la excepción de Brasil, donde no se prorrogó la vigencia del Impuesto a las Transacciones Financieras (CPMF) como lo pretendió el gobierno. No obstante ello, la importancia de esta imposición quedó demostrada por el intenso debate en el Senado, donde la propuesta gubernamental de prorrogarlo hasta el 2011 no prosperó por sólo 4 votos.

³ Por ej. en Venezuela se reimplantó el ITF a partir de noviembre de 2007, cuando el IDB (su predecesor) había sido derogado en febrero de 2006. Esta nueva implementación resalta la recurrencia de este tributo en el ST venezolano.

⁴ En Diciembre de 2007 ingresó en el Senado de Paraguay un proyecto para reimplantar el derecho de exportación a la soja, que había sido derogado en marzo de 2005.

⁵ Así por ej. a partir de julio de 2007 el nuevo SIMPLES NACIONAL en Brasil y la nueva liquidación ficta del IRAE agropecuario en Uruguay.

⁶ Por ej. los derechos de exportación en Argentina, que en noviembre de 2007 tuvieron un incremento en granos y combustibles.

⁷ Por ej. en México, con la reforma tributaria de setiembre de 2007 que tendrá vigencia en el 2008 con la creación del IETU y el IDE.

II. Sistema tributario ortodoxo: el modelo europeo

Como es sabido, un sistema tributario es el conjunto de impuestos que se aplican en un país en un momento dado, y su configuración obedece a múltiples razones políticas, económicas, históricas, culturales, etc., de cada país. No obstante ello, se puede afirmar que a nivel internacional ha tenido una amplia aceptación académica el denominado Modelo Europeo.

En este Modelo, el sistema tributario se constituye mediante la aplicación de la imposición directa como la indirecta. Dentro de la imposición directa se incluye al Impuesto sobre la Renta (Personas Físicas y Jurídicas) y al Impuesto al Patrimonio. Dentro de la imposición indirecta a la imposición al consumo general (impuesto tipo valor agregado), al consumo específico y al comercio exterior (gravando las importaciones). A este Modelo en el presente estudio lo denominaremos Sistema Tributario Ortodoxo, y por lo tanto a la política tributaria que lo implementa también se define como ortodoxa.

Los países de América Latina, si bien han intentado aplicar esta política, numerosas razones han impedido su aplicación en forma efectiva y eficiente. Se puede considerar que han enfrentado, entre otros, a los siguientes obstáculos: 1) alto nivel de evasión (magnitud de la economía informal, bajo nivel de conciencia fiscal, el nivel de las maniobras fraudulentas, etc.), 2) limitada capacidad de control por parte de las administraciones tributarias, y 3) el elevado gasto fiscal (la aplicación de múltiples mecanismos de exenciones o regímenes fiscales preferenciales a sectores económicos con significativa capacidad contributiva).

Estas particularidades han motivado que una parte muy significativa de la renta, el patrimonio o el consumo, no tengan una gravabilidad efectiva, motivando a los formuladores de la política tributaria a adoptar medidas no ortodoxas para obtener una parte de los ingresos evadidos.

Para Tanzi (2000)⁸, la incompetencia o falta de voluntad en los países de la región para incrementar más los ingresos del ISLR, conjuntamente con la constante necesidad de los países de obtener ingresos adicionales, ha contribuido a interesantes innovaciones tributarias mediante la aplicación de nuevos impuestos o de nuevos métodos de tributación.

A estos nuevos impuestos o métodos de tributación los definiremos en el presente estudio como heterodoxos y por lo tanto, la política tributaria que los implementa será considerada como una política tributaria heterodoxa. El sistema tributario heterodoxo se compone generalmente de impuestos ortodoxos conjuntamente con impuestos heterodoxos.

Los analistas económicos han definido con carácter general a estos impuestos como distorsivos o regresivos, señalando específicamente los efectos no deseables que provocan sobre los agentes económicos.

Un motivo esencial para la implementación de los impuestos heterodoxos ha sido el bajo nivel de presión fiscal que han obtenido los países latinoamericanos mediante la aplicación exclusiva de un sistema tributario ortodoxo.

Como lo señala Cetrángolo y Sabaini (2006)⁹, la presión tributaria promedio de los países de América Latina se ubicaba en un 14 % en los años ochenta, mientras que el promedio en el año 2004 era de un 17 %. Si se considera que en el último año la presión fiscal de los países OCDE era del 35,9 % se pueden establecer claramente las diferencias resultantes.

Para dichos autores queda claro que existe un grupo de países con una presión tributaria mas elevada como es el caso de Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica y otro grupo con una menor carga integrado conjuntamente por aquellos países que cuentan con ingresos por concepto de recursos naturales, entre los que figuran México, República Bolivariana de Venezuela, Ecuador (petróleo) y Panamá (tarifas por uso del canal) y por otros países que tradicionalmente y por problemas recurrentes han tenido dificultades para aumentar su carga tributaria, tales como Haití, Guatemala y Paraguay.

De allí que señalan, que el panorama anterior muestra una situación dispar, ya que si bien son países pertenecientes a la misma región, acusan casi las mismas disimilitudes que existen entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a sus niveles de carga tributaria. Así observan que el promedio de carga tributaria de Brasil en los últimos 10 años ha sido de un 32 % del PIB, en tanto que otros, como Guatemala o Haití, se han mantenido sistemáticamente por debajo del 10 %.

Así también, Barreix y Roca (2007)¹⁰, segmentizan la presión tributaria por imposición en el siguiente cuadro comparativo entre los países de América Latina y los países OCDE:

⁸ "Taxation in Latin America in the Last Decade", Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper N° 76, Stanford University, Vito Tanzi, diciembre 2000.

⁹ Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini, Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas, CEPAL, diciembre de 2006, Santiago de Chile.

¹⁰ Alberto Barreix y Jerónimo Roca, Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguay, Revista de la CEPAL N° 92, Agosto 2007, Santiago de Chile.

Cuadro 1
PRESIÓN TRIBUTARIA

	Países OCDE	Países América Latina ^d
Ingresos tributarios ^a	35,9	20,2
IVA ^b	6,7	5,8
ISLR	12,5	3,8
ISLR empresarial	3,4	2,6
ISLR personal	9,1	1,2
Seguridad Social ^c	9,3	2,8

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Año 2004.

^a Incluye Seguridad Social (pensiones).

^b Incluye el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios (ICMS) en Brasil que es administrado por los Estados que conforman la Unión.

^c Incluye contribuciones a los sistemas públicos.

^d Incluye ingresos por recursos del petróleo en Colombia, Ecuador, México y República Bolivariana de Venezuela; minerales en Chile y Bolivia e hidroelectricidad en Paraguay.

De lo expuesto coligen, que los países de América Latina ante la necesidad de sustituir los recursos provenientes del comercio exterior en materia de importaciones en respuesta a los procesos de regionalización comercial, y el desafío para obtener mayores recursos fiscales originado por las nuevas demandas de gasto que conlleva el proceso de universalización y maduración de los beneficios previsionales entre otras demandas sociales, ha conllevado a la necesidad de los países de la región a incrementar su presión tributaria.

Indudablemente los países de América Latina, en mayor o menor grado, han tenido una tendencia en la última década, a configurar sistemas tributarios heterodoxos con la finalidad de gravar la renta o el consumo, que es evadida por los contribuyentes en los impuestos que integran el régimen general.

La característica que tienen los impuestos heterodoxos aplicados, es que son de fácil control y por lo tanto de fácil recaudación por parte de las administraciones tributarias, en contraposición con la complejidad y dificultad para el control que conllevan los impuestos ortodoxos del régimen general.

III. Impuestos heterodoxos en América Latina: clases

La aseveración de Casanegra y Bird (1992)¹¹, en la cual sostienen que “en los países en desarrollo, la administración tributaria es la política tributaria”, nos indica que en los países de América Latina, la definición de una política tributaria y los objetivos que conlleva deben tener en consideración la real capacidad de la administración tributaria para poder llevarla a cabo.

Caso contrario, la ineficiente aplicación de esa política en la práctica traerá aparejado, no solo el incumplimiento de los objetivos de la política tributaria adoptada, sino también en muchas situaciones el efecto inverso al que se quería lograr.

De allí que resulta un elemento esencial en la definición de cualquier política tributaria, que los diseñadores de la misma le otorguen una participación activa en su análisis a la respectiva administración tributaria para determinar la viabilidad del objetivo propuesto. Caso contrario formular las adecuaciones necesarias para su cumplimiento.

Para Shome (2000)¹², cuando una estructura tributaria se convierte en ley es el administrador quién decide lo que se ejecuta y lo que no, que parte se modifica en aras de simplificar su aplicación

¹¹ “La Reforma de la Administración Tributaria”, CASANEGRA de JANSTCHER, Milka y Richard M. BIRD, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992.

¹² “La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto en la administración, *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo*”, Shome, P. (2000): serie Seminarios y conferencias, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, 1999, IMF, Washington.

práctica o para alcanzar mejores objetivos de recaudación, o que partes no se aplicarán por no ser efectivas. A ello correspondería agregar, la inaplicabilidad total o parcial de esa ley tributaria cuando la administración tributaria carece de la capacidad mínima para su gestión.

Por eso el citado autor sostiene que “...la señal de un sistema tributario avanzado se ve, por un lado, en el grado que existe la máxima correspondencia entre la administración del tributo y el objetivo original de política, y por otro lado, en la medida en que al concebir un impuesto se tiene en cuenta la viabilidad de su implementación”.

Si bien al comienzo la disociación entre política y administración tributaria conllevó serios fracasos en los países de la región en la cual se importaron modelos tributarios de los países desarrollados sin merituar la real capacidad de la AT para aplicarlos eficientemente, cabe reconocer que se está observando una tendencia, mediante la cual los formuladores de la política tributaria, consultan a los administradores tributarios con experiencia antes de enviar los proyectos al Poder Legislativo. Es más, en varios países de la región los proyectos legislativos tributarios son formulados por las propias administraciones tributarias, o con una importante participación de ella, a los efectos de lograr una mayor efectividad de la reforma propuesta.

En esta óptica las administraciones tributarias de los países de la región han tenido mucha influencia en el establecimiento de impuestos heterodoxos dentro de la política tributaria, considerando su fácil administración y el consiguiente aumento de los ingresos fiscales. Además, en algunos impuestos heterodoxos, los datos obtenidos le han servido para mejorar el control de los impuestos ortodoxos del régimen general (Por ej. Impuesto sobre la Renta).

De allí que, se puede sostener siguiendo a TANZI (2000) que la implementación de impuestos heterodoxos ha tenido como vertebración el pragmatismo ante la falta de capacidad o de voluntad política para administrar un sistema tributario ortodoxo.

Entre los principales impuestos heterodoxos del sistema tributario latinoamericano podemos destacar a las siguientes:

- Impuestos a los activos empresariales (IA).
- Impuestos a las transacciones financieras (ITF).
- Impuestos presuntivos sobre la renta (IPSLR).
- Regímenes simplificados para pequeños contribuyentes (RS).
- Impuesto de Tasa Única (IETU).
- Derechos de exportación (DE).

IV. Impuesto a las transacciones financieras

IV.1 Causas

Si bien en una primera época cierta parte de la doctrina tributaria había generalizado a este gravamen con la denominación de impuesto al débito bancario (“the tax on bank debit”), conviene señalar que es más correcto utilizar la designación de impuesto a las transacciones financieras (“financial transactions tax”), debido a que el hecho imponible en varios países se fue extendiendo, del débito bancario al débito y crédito efectuado en las entidades financieras, como así también a otras operaciones, como a los sistemas de pagos organizados realizados por las empresas al margen de las entidades financieras.

Si bien en la actualidad lo aplican siete países de la región, una característica esencial es la discontinuidad en su aplicación, por cuanto los países generalmente lo han aplicado a los efectos de obtener recursos en forma expedita en época de crisis, de forma simple y a bajo costo.

En líneas generales, cuando la administración del sistema tributario ortodoxo no puede generar los recursos mínimos exigidos para equilibrar la situación fiscal, determinados países han recurrido a gravar las transacciones financieras, utilizando a las entidades financieras como agentes de percepción definitiva en la fuente.

Otro motivo para su implementación, ha sido la posibilidad de obtener información por parte de las Administraciones Tributarias, sobre las cuentas bancarias de los contribuyentes, para cruzarlas y poder descubrir fraudes en los restantes impuestos del ST, especialmente en el ISLR y a los regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes (RS). Este objetivo fue primordial, en países que tenían vedado el acceso a la información bancaria por aplicación del secreto fiscal, por lo que a través de este tributo lograron en primer término obtener esa información, y en segundo término el cruzamiento de la información que posibilitó la detección de múltiples supuestos de evasión fiscal, especialmente en el ISLR (Por ejemplo en Brasil y Perú).

Como particularidades de la causa de aplicación de este tributo puede señalarse al **Brasil**, donde la Contribución Provisoria sobre el Movimiento o Transmisión de Valores y Créditos de Naturaleza Financiera (CPMF), fue implementada en 1996 y tuvo como objetivo primordial el financiamiento del sistema público de salud del país, por lo cual los ingresos de este tributo al comienzo de su aplicación tuvieron una afectación exclusiva a esa partida presupuestaria. Por ello, en el debate en el Senado donde en diciembre de 2007 no se aprobó una nueva prórroga, los senadores sostuvieron que la CPMF que si bien la CPMF había sido un impuesto dedicado exclusivamente a financiar la sanidad, con el tiempo se había desvirtuado y el Gobierno lo había usado con otros fines básicamente un aumento de los gastos corrientes (a través del aumento de la plantilla de funcionarios y de los salarios)¹³.

Por su parte en Colombia, la introducción del Gravamen a los Movimientos Financieros en el año 2001, estuvo motivada para recuperar la pérdida de ingresos fiscales originada en la baja de la alícuota del IVA.

Venezuela instrumentó en el 2002 el Impuesto al Débito Bancario (IDB) para allanar recursos al fisco cuando habían mermados los ingresos petroleros¹⁴. Cuando el barril de petróleo llegó a elevados niveles lo derogó en el 2006. En el 2007 lo vuelve a introducir con la designación de Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)¹⁵ alegando las autoridades económicas que es a los efectos de restarle liquidez al sistema financiero venezolano y de ese modo contener a la inflación.

IV.2 Implementación

Este impuesto en los países latinoamericanos que se aplica ha recibido diversas denominaciones a saber: **Argentina** (Impuesto al Débito y Crédito Bancario y Otras Operatorias), **Bolivia** (Impuesto a las Transacciones Financieras –ITF-), **Brasil**¹⁶(Contribución Provisoria sobre el Movimiento o Transmisión de Valores y Créditos de Naturaleza Financiera –CPMF-), **Colombia** (Gravamen a los Movimientos Financieros), **Perú** (Impuesto a las Transacciones Financieras –ITF), **República Dominicana** (Impuesto sobre los Cheques) y **Venezuela** (Impuesto a las Transacciones Financieras de Entidades Jurídicas y Entidades Económicas sin Personalidad Jurídica –ITF-).

Por su parte, corresponde destacar que este tributo se aplicó también durante dos períodos fiscales¹⁷ en **Ecuador** (Impuesto a la Circulación de Capitales –ICC-). En este país, tuvo varias particularidades que corresponde destacar. En primer lugar, su aplicación se debió a la urgente necesidad de obtener ingresos en forma expedita ante la severa crisis económica que atravesaba

¹³ Otro fundamento para su derogación fue disminuir la presión fiscal total del Brasil que había alcanzado en el 2006, cerca del 35 %, es decir cinco puntos más que en el año 2000. La disminución real de la presión tributaria por la pérdida de vigencia de la CPMF fue del 1,4 % del PBI.

¹⁴ El barril de petróleo cotizada a solo US\$ 8.

¹⁵ El decreto presidencial, publicado en la gaceta extraordinaria 5.852 con fecha 5 de octubre de 2007, establece que el impuesto comenzará a regir desde el 1ro. de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2008, pero las autoridades económicas precisaron públicamente que durará dos meses, hasta el 31/12/07.

¹⁶ El Senado de Brasil rechazó la prórroga de este impuesto que venció el 31/12/07.

¹⁷ 1999-2000.

dicho país, por ello la tasa fue muy alta y logró una de las máximas recaudaciones históricas entre los países de la región. En segundo lugar, su característica mas saliente es que durante el primer ejercicio fiscal sustituyó al ISLR.

A través de la Contribución Provisoria sobre el Movimiento o Transmisión de Valores y Créditos de Naturaleza Financiera (CPMF), el **Brasil** aplicó desde 1996¹⁸ esta clase de tributo a los: a) débitos efectuados por institución financiera en cuentas corrientes de depósito, de empréstito, de ahorro, de depósito judicial y de depósito en consignación de pagos; b) créditos en cuentas corrientes que presentan saldo negativo; c) la liquidación o el pago por institución financiera de cualquier crédito, derecho o valor, por cuenta y orden de terceros que no hayan sido acreditados, en nombre del beneficiario en las cuentas referidas anteriormente; y d) cualquier forma de movimiento o transmisión de valores y de créditos y derechos de naturaleza financiera, que permitan presumir la existencia de un sistema organizado de pago.

Colombia por su parte aplica el Gravamen a los Movimientos Financieros a partir del 1° de enero de 2001, a las transacciones financieras, entendidas estas a los débitos en cuentas corrientes o de ahorro, cuentas de depósito en el Banco de la República y los giros de cheques de gerencia.

También en el año 2001, la **Argentina** implementó el Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente y otras operatorias a los: a) débitos y créditos en cuenta corriente bancaria abiertos en entidades comprendidas en la Ley de Entidades Financieras; b) Las operaciones efectuadas por las entidades financieras en las que no se utilicen las cuentas bancarias; y c) los movimientos o entrega de fondos, propios o de terceros, que constituyan un sistema organizado de pago. La necesidad de aumentar los ingresos fiscales ante el abultado déficit fiscal, fue la causa de su introducción, siguiendo el Modelo de Brasil.

Venezuela a partir del 16 de marzo de 2002, aplicó el Impuesto al Débito Bancario (IDB), que grava los débitos o retiros efectuados en cuentas corrientes, de ahorro, depósitos en custodia, o en cualquier otra clase de depósitos a la vista, fondos de activos líquidos, fiduciarios y en otras formas del mercado financiero o en cualquier otro instrumento financiero realizados en bancos o instituciones financieras. Este país ante el incremento de los ingresos petroleros lo derogó en el año 2006, pero lo volvió a introducir con la denominación de Impuesto a las Transacciones Financieras de las Personas Jurídicas y Entidades Económicas sin Personalidad Jurídica (ITF) en noviembre de 2007, demostrando la discontinuidad clásica de esta clase de tributos.

Durante el año 2004, se implementó el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) en **Perú** y **Bolivia**, sobre los débitos y créditos financieros. **Bolivia** tiene la particularidad que grava tanto todos los depósitos como los retiros de dinero en moneda extranjera, buscando indirectamente a su vez la valoración de la moneda nacional que no se encuentra alcanzada por el impuesto. En **República Dominicana** se aplica el denominado Impuesto sobre Cheques.

La técnica con que se aplica este impuesto varía, según los hechos imposables alcanzados. Así puede encontrarse que el gravamen abarca:

- a los débitos de las transacciones financieras (por ejemplo Colombia, República Dominicana y Venezuela)
- a los débitos y créditos en las cuentas corrientes y otras operatorias del sistema financiero (por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil y Perú)

¹⁸ Finalizó su aplicación en diciembre de 2007, por cuanto el Senado rechazó su prórroga hasta el 2011. Anteriormente su vigencia fue renovada en 1999, 2002 y 2003.

Para evitar maniobras elusivas del tributo, en **Argentina, Brasil, Perú y Venezuela**, también están gravados los movimientos de fondos que constituyen sistemas organizados de pagos que no se efectúan a través de entidades financieras.

En el cuadro adjunto se describirán las alícuotas que se aplican en el impuesto sobre las transacciones financieras:

Cuadro 2
IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS
EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Tasa/Hecho imponible
Argentina	0,60 % débitos y créditos
Brasil	0,38 % débitos y créditos
Bolivia	0,15 % débitos y créditos
Colombia	0,40 % débitos
Perú	0,08 % débitos y créditos
República Dominicana	0,15 % débitos
República Bolivariana de Venezuela ^a	1,5 % débitos

Fuente: Elaboración propia.

^a La Asamblea Nacional creó el ITF a partir de noviembre de 2007, en reemplazo del IDB que había sido derogado en el mes de febrero de 2006.

Del análisis de las alícuotas aplicadas, se puede observar una gran disparidad, por cuanto desde una tasa mínima en **Perú** del 0,08 %, se observa una tasa máxima del 1,5 % en **Venezuela**.

Corresponde señalar que la magnitud de la tasa que se aplica en **Perú** tiene su razón de ser, en cuanto la finalidad que ha tenido este país para la implementación de este gravamen no ha sido el incremento directo de la recaudación, sino como un sistema de información adicional para mejorar el control del ISLR.

En cambio en **Venezuela** la tasa máxima puede explicarse en que en la reimplantación del tributo¹⁹, las autoridades económicas han buscado la disminución de la liquidez existente, como una forma de contener la inflación.

En líneas generales, los países tienden aplicar una tasa con carácter general para todas las transacciones financieras que se encuentran gravadas. **Argentina** es una excepción a esta regla, por cuanto ha utilizado multiplicidad de tasas, para reducir la tasa general para determinadas transacciones. A su vez, aplica una tasa mayor a la general (doble), para gravar la transferencia de fondos en efectivo que eluden las entidades financieras, a los efectos de gravar tanto el débito como el crédito eludido.

¹⁹ La tasa durante su anterior vigencia había sido del 1 %.

IV.3 Efectos

Los tributaristas ortodoxos critican este gravamen, señalando que es un impuesto plurifásico acumulativo distorsivo, que afecta especialmente a los contribuyentes cuya actividad conlleva un alto flujo de movimientos financieros. Afirman que afecta la rentabilidad de amplios sectores, que no pueden trasladar total o parcialmente el impuesto.

En algunas legislaciones, para morigerar este perjuicio, se establecieron exenciones o alícuotas diferenciales mínimas para los sectores con alto flujo de movimientos financieros y escasa rentabilidad (Por ejemplo en Argentina).

En cambio, los partidarios de su aplicación destacan que este gravamen tiene una muy poca oposición popular, y es relativamente fácil de administrar. Para ello, recomiendan su aplicación con una baja tasa, por cuanto si bien se obtiene una recaudación poco significativa, el gravamen no genera una reacción negativa por parte de los contribuyentes. Por cuanto, por el contrario, altas tasas aplicadas durante largo tiempo en el sistema tributario, podrían tener altos costos, generando mecanismos elusivos del tributo.

Para evitar sus efectos nocivos, señalan que resulta adecuado su instrumentación como pago a cuenta de los impuestos tradicionales del sistema tributario. En la mayoría de los países es autónomo, aunque en algunos se permite su cómputo como crédito del ISLR. Así en la **Argentina** se lo computa en forma parcial, por cuanto la legislación permite la compensación del 34 % del impuesto del 6 por mil aplicado exclusivamente a los créditos bancarios, contra el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (IGMP). Así también en **Bolivia** el Impuesto a las Utilidades Empresariales es pago a cuenta del ITF, mientras que en **Colombia** se permite la deducción del 25 % del Gravamen de los Movimientos Financieros en el ISLR²⁰.

Cabe destacar, que en la generalidad de las legislaciones no se aplica esta compensación, configurando un impuesto al consumo específico plurifásico acumulativo, que provoca a su vez la falta de neutralidad tributaria en las exportaciones.

En los países federales es un ingreso general al Tesoro Nacional, aunque en algunos casos se le ha otorgado un porcentaje a las jurisdicciones subnacionales. Como porcentaje del PBI, las recaudaciones de este impuesto en los países latinoamericanos que lo aplicaron, tuvieron un promedio del 0,50 % al 1 % del Producto Bruto Interno. En **Argentina** su aplicación ha superado el promedio, obteniendo una presión fiscal superior a 1,7 %²¹. En **Ecuador** cuando estuvo vigente logró 3,50 % del PBI²² y en **Brasil** la CPMF obtuvo una presión tributaria del 1,4 %²³.

Los ingresos de este tributo están relacionados no sólo con la alícuota de imposición, sino con el nivel de bancarización del país. Así puede señalarse que el ITF que volvió a aplicarse en **Venezuela** en noviembre de 2007 a una tasa del 1,5 %, las autoridades económicas estimaron que producirá ingresos mensuales por u\$S 216 millones.

De lo expuesto, se puede concluir que este tributo es un impuesto al consumo específico, que grava generalmente los débitos y los créditos producidos en las entidades financieras. Si la tasa del impuesto es baja, y la elasticidad de la demanda de cheques u otra operatoria financiera similar es baja, se puede evitar una tendencia a la evasión. Sin embargo, si la tasa se convierte en alta, los

²⁰ A partir de la reforma tributaria de 2007.

²¹ Presión fiscal del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuentas Corrientes Bancarias y Otras Operatorias en Argentina: 2004: 1,72; 2005: 1,77 %, 2006: 1,79 % y 2007 (estimado): 1,80 %.

²² En este país se aplicó el ICC (Impuesto a la Circulación de Capitales) durante los años 1999 y 2000. Durante el primer año tuvo la particularidad de reemplazar al ISLR.

²³ La recaudación anual fue equivalente a U\$S 22.000. De los 27 millones de contribuyentes que llegó a tener, el 28 % respondió a personas físicas y el 72 % restante a personas jurídicas.

contribuyentes pueden buscar la manera de evadir este gravamen, por lo que el uso de dinero en efectivo en lugar de cheques u otras operatorias financieras, puede constituirse en una tendencia generalizada.

Como fue señalado oportunamente, otro objetivo que se ha tenido en consideración con su implementación ha sido facilitar el control del impuesto sobre la renta. El conocimiento sistematizado de las transacciones financieras de los contribuyentes, permite demostrar la evolución de sus ingresos y egresos, a los efectos de efectuar un mejor control sobre el cumplimiento del ISLR. Este objetivo ha tenido mayor envergadura, en los países del área donde rige el secreto bancario para fines fiscales (por ej. Brasil y Perú), por lo que su implementación posibilitó obtener dicha información y detectar a través del cruzamiento de la información, grandes magnitudes de evasión en el impuesto sobre la renta.

Brasil reviste el mayor ejemplo en este sentido, por cuanto el cruzamiento de la información ha permitido incrementar la recaudación del ISLR, y evitar el “enanismo fiscal” en el “SIMPLES” (régimen especial para la micro y pequeña empresa)²⁴.

²⁴ Mediante el cruzamiento de la información se detectaron contribuyentes con movimientos financieros millonarios que se encontraban irregularmente inscritos en el SIMPLES.

V. Impuesto a los activos empresariales

V.1 Causas

De acuerdo a Sadka y Tanzi (1992)²⁵ la idea de un impuesto sobre el valor de los activos, en lugar de un impuesto sobre el ingreso que los activos generan, se originó en el siglo XVIII en el Principado de Milán, donde en 1760 se creó un catastro donde se inscribían los valores de la tierra. La actividad agrícola dejó de ser gravada en base a una estimación del ingreso generado, y se impuso en cambio un impuesto sobre el valor de la tierra. El primero en proponer esta nueva forma de imposición fue el italiano Luigi Einaudi (1938), quién argumentaba que un impuesto sobre el ingreso efectivo era “técnicamente imposible y económicamente desastroso”.

Otro importante economista que analizó esta forma de impuesto fue Maurice Allais (1977), quién propuso un sistema tributario basado en un impuesto general sobre los activos físicos y un impuesto general al consumo. El impuesto sobre los activos se impondría a una tasa del 2 % y remplazaría al impuesto sobre el ingreso de los individuos y empresas.

Sadka y Tanzi (1992) mencionan un impuesto al valor en libros de los activos físicos de las empresas estatales introducido en la década de los sesenta en varias economías centralmente planificadas. Estos

²⁵ "A Tax on Gross Assets of Enterprises as a Form of Presumptive Taxation", Sadka, Efraim y Tanzi, Vito. IMF W.P 92/16, 1992. Washington.

impuestos fueron recaudados a una tasa del 5 o 6 % y estaban dirigidos a estimular el uso eficiente del capital y a proveer al Estado de un tipo de dividendos por los activos que proporcionaba.

En América Latina la introducción de un impuesto sobre los activos empresariales lo inició **México**. Este país, a partir de 1989, gravó los activos empresariales, para evitar la caída de la recaudación en el impuesto sobre la renta originada en la opción que establecía para deducir como gasto, en el porcentaje que establecía, las inversiones en bienes nuevos de activo fijo, en lugar de depreciarlos, lo que además creó un incentivo muy importante que motivó la adquisición de bienes de uso por las empresas con la sola finalidad de reducir la imposición a la renta. Además, como lo indica Rodrigo García-Verdú (1996)²⁶, el objetivo fue incrementar los recursos fiscales, que habían disminuido considerablemente por las altas tasas de inflación, y la manipulación de los precios de transferencias por las empresas multinacionales.

En el **modelo mexicano**, el impuesto sobre los activos no tuvo por objetivo reemplazar al impuesto sobre la renta, sino por el contrario su finalidad fue complementaria a dicho tributo, por cuanto al constituir el ISLR un pago a cuenta del impuesto a los activos, este último deviene en un impuesto mínimo a la renta empresarial. Este fue el modelo que han tomado los países de América Latina, que han buscado a través de su implementación, ponerle un límite a la evasión del ISLR, para incrementar la recaudación de la imposición directa empresarial. Con la introducción de un impuesto sobre el activo (total de bienes materiales, créditos y derechos), las empresas que evadían el ISLR, reportando pérdidas durante largos períodos de tiempo, se enfrentaron a un impuesto mínimo.

En algunos países su introducción ha tenido características particulares. Por ejemplo en **Perú** la implementación del Impuesto Transitorio a los Activos Netos tuvo por finalidad reemplazar a los anticipos al impuesto sobre la renta que habían sido derogados ante el fallo de la Corte Suprema de Justicia de ese país que los había declarado inconstitucionales.

En **Uruguay**, como impuesto autónomo se creó en 1986 el IMABA²⁷, un impuesto a los activos empresariales de las entidades financieras para aumentar los ingresos fiscales ante el creciente déficit de las cuentas públicas.

De allí que, se puede concluir que la inclusión de este impuesto en los SSTT de los países latinoamericanos, esta motivado generalmente ante la poca experiencia y capacidad de las administraciones tributarias de los países del área, en fiscalizar adecuadamente el ISLR empresarial.

V.2 Implementación

El gravamen, con carácter general, a los activos empresariales se aplica en los siguientes país con diversas denominaciones: **Argentina** (Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta –IGMP-), **Colombia** (Impuesto sobre la Renta y Complementarios –renta presunta-), **Ecuador** (Impuesto sobre los Activos)²⁸, **Guatemala** (Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias), **Honduras** (Impuesto sobre los Activos Netos), **México** (Impuesto al Activo), **Nicaragua** (Impuesto al Patrimonio Neto), **Perú** (Impuesto Transitorio a los Activos Netos –ITAN-) y **República Dominicana** (Impuesto a los Activos).

En **México**, creador de este tributo, a partir de la reforma tributaria que se comenzará a aplicar en el año 2008, este impuesto se deroga y se reemplaza por otro impuesto heterodoxo el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), el cual se desarrollará “in extenso” en el título correspondiente. A su vez, conviene resalta que a partir de la reforma tributaria que se implementó

²⁶ Un Modelo de Equilibrio General Dinámico de Impuesto al Activo, Rodrigo García-Verdú, Gaceta Económica, Año 2 N° 3, México, 1996.

²⁷ Fue derogado en la reforma tributaria que tuvo vigencia a partir de julio de 2007.

²⁸ Esta a cargo de los Municipios.

este año a partir de julio en **Uruguay**, se derogó el IMABA (Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias).

En los SSTT de los países latinoamericanos, la base imponible en el impuesto a los activos empresariales, ha tenido en consideración:

- Los activos brutos
- Los activos netos

Con relación a la administración del tributo, quedó evidenciada como más práctica la implementación de la base imponible sobre los activos brutos de la empresa, por cuanto en los activos netos resulta de difícil constatación las reales deudas de los contribuyentes, y por consiguiente, incentivan la simulación de la existencia o magnitud de las deudas para disminuir la base imponible del gravamen. Por ello resulta más conveniente y tiene una mayor productividad, la aplicación de una base imponible sustentada en los activos brutos, mediante la aplicación de una tasa menor de la que se le aplicaría si se gravara los activos netos.

A continuación, se describirán los países latinoamericanos que aplican este impuesto, indicando la base imponible y la alícuota que aplican:

Cuadro 3
IMPUESTO SOBRE LOS ACTIVOS

País	Base y tasa aplicable
Argentina	1 % activos brutos
Colombia ^a	3 % activo neto
Ecuador ^b	1,5 % activos brutos
Guatemala ^c	¼ del activo neto o de los ingresos brutos: lo que sea mayor
Honduras	1 % activos netos
México ^d	1,8 % activos netos
Nicaragua	1 % activos netos
Perú	0,6 activos netos
Rca Dominicana	1 % activo bruto
Uruguay ^e	2 % activos

Fuente: Elaboración propia.

^a En Colombia, no configura un impuesto autónomo del ST, sino que forma parte del ISLR, mediante una presunción de rentabilidad, por la cual se presume que los contribuyentes tienen una renta líquida no inferior al 3 % de su patrimonio líquido.

^b Como una característica peculiar se destaca que su administración en Ecuador, no se encuentra a cargo del gobierno central, sino de los Municipios.

^c IETAAP

^d A partir de 2008 se deroga y será reemplazado por el IETU.

^e El IMABA fue derogado por la reforma tributaria que se comenzó a aplicar en julio de 2007.

Si bien la mayoría de los países latinoamericanos han introducido en sus SSTT, la imposición sobre los activos empresariales, corresponde destacar la discontinuidad en el tiempo que ha tenido en muchos de ellos la aplicación de este tributo. Generalmente se recurre a este tributo en épocas de crisis y bajo nivel de recaudación en el ISLR empresarial. En este sentido cabe resalta el **caso venezolano** que derogó en el año 2004 el Impuesto a los Activos Empresariales, que había sido creado en el año 1993, debido al aumento de los ingresos petroleros. Otros países latinoamericanos que lo aplicaron y derogaron fueron **Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay**, mientras que **México** lo derogará a partir del ejercicio fiscal 2008.

Las tasas generalmente tienden a ser mayores en los sistemas que aplican como base imponible los activos netos, mientras que tienden a ser menores en los sistemas que aplican como base a los activos brutos.

El Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias de **Guatemala**, tiene una característica particular con relación a los impuestos sobre los activos de los demás países. Este gravamen se aplica a los sujetos que disponen de patrimonio, sean personas naturales o jurídicas, realicen actividades mercantiles o agropecuarias y que obtengan un margen bruto superior al 4 % de los ingresos brutos. A estos contribuyentes se le determina la base imponible, por la que sea mayor, de las siguientes situaciones: a) la cuarta parte del monto del activo neto, o b) la cuarta parte de los ingresos brutos.

En **Nicaragua** se aplica la misma técnica. Está incluido dentro del Impuesto sobre la Renta y el contribuyente debe ingresar el mayor que surge de aplicar la tasa del 30 % o el 1 % sobre los activos que actúa como un pago mínimo. Para no aplicar esta renta presunta a las pequeñas empresas existe un mínimo no imponible a los activos que no superen aproximadamente US\$ 150.000 y se encuentren con menos de tres años de actividad.

Por su parte, en **Colombia** en el Impuesto sobre la Renta y Complementarios, se presume que la renta líquida del contribuyente, persona natural o persona jurídica, es del 6 % de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. Esta renta presunta en exceso con relación a la renta líquida, la puede deducir de la renta bruta de los próximos tres ejercicios.

Al margen de las tasas marginales aplicadas en el transcurso del tiempo (por ej. como mínima en Ecuador el 0,15 % y como máxima en Colombia el 7 %), el promedio oscila entre un 1 o 2 % del activo empresarial.

V.3 Efectos

Como fue señalado, los impuestos sobre los activos empresariales en los países de América Latina fueron implementados para aplicar un “minimum tax” en el impuesto sobre la renta, por ello su cómputo como crédito de este impuesto y viceversa.

En cambio como excepción en **Uruguay**, durante su vigencia el IMABA (Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias) fue autónomo, es decir no se consideró como crédito del ISLR. Con la reforma del presente año, fue derogado por sus efectos en el encarecimiento del crédito²⁹ atento a la traslación que efectuaban las instituciones financieras.

En conclusión, se puede sostener que el IA grava los activos empresariales aplicándose generalmente una tasa de entre el uno y dos por ciento, que se convierte en un “minimum tax”,

²⁹ Los tributaristas lo consideraban al IMABA por sus efectos de traslación como un “impuesto al crédito”.

obligando a las empresas a usar sus activos productivos. A través de una presunción tributaria –los activos-, se logra que las empresas no puedan evadir complementemente sus obligaciones fiscales.

Para lograr su función de “minimum tax” del ISLRPJ la acreditación en los países de la región se efectuó aplicando algunos de los siguientes métodos:

- El impuesto sobre el activo es un pago a cuenta del ISLR,
- ISLR es un pago a cuenta del impuesto sobre el activo, y
- Acreditación sucesiva entre ambos impuestos.

La tendencia es a la acreditación sucesiva entre ambos impuestos (Por eje. Argentina, Guatemala, México, etc.).

Los tributaristas ortodoxos como críticas a esta clase de imposición han destacado que afecta negativamente a las empresas que por un período determinado carecen de rentas, desalienta la capitalización, afecta directamente a las organizaciones con un alto nivel de activos y desalienta el ingreso de capitales específicamente para proyectos con una significativa inversión en activos, lo que termina desincentivando la inversión en los países importadores de capital.

Para sus partidarios, la lógica de este tributo se basa en que las empresas han obtenido rentas que no han declarado al Fisco. Por ello si bien ha demostrado su eficiencia para limitar la evasión en épocas de rentabilidad, esta lógica se encuentra en crisis, en los períodos empresariales de nula o baja rentabilidad. Aunque se permite su compensación con el ISLR entre 5 y 10 años según los países, esta situación implica un pago anticipado del ISLR que conlleva una alta carga financiera adicional, afectando seriamente a las empresas del país en períodos de pérdidas impositivas.

En algunos países (Por ej. México, Nicaragua y Perú), para evitar los efectos negativos de este tributo se eximió de su pago a las pymes, es decir a las empresas cuyos activos no excedieran el importe determinado por la legislación.

Según Tanzi (2000), este impuesto tiene el mérito que tiene un sustento económico, por cuanto estimula el uso productivo de los activos por parte de las empresas, pero reconoce que su aplicación es controversial para los propietarios o gerentes de las empresas, y como una incógnita sobre su futuro destaca que “...queda por ver si se extiende o desaparece”.

En cuanto a la recaudación tributaria la misma no ha sido significativa, siendo como ejemplo el caso mexicano donde la presión tributaria de este impuesto oscilo tan solo en el 1% del PBI.

VI. Impuestos presuntivos sobre la renta

VI.1 Causas

Esta clase de gravámenes tienen como finalidad reemplazar el ISLR, ante la imposibilidad de efectuar una administración eficiente del mismo, facilitándoles a los contribuyentes incluidos el cumplimiento voluntario de su obligación, a través de una sencilla liquidación³⁰.

De allí que, los contribuyentes alcanzados por estos gravámenes, no tributan en base a su renta real, sino que lo hacen en base a la presunción “iure et de iure” que establece la legislación.

Se destaca, que la renta fiscal, es decir la diferencia entre la renta presunta y la renta real que surgiría de la aplicación del ISLR, no esta gravada, lo que implica un beneficio para los contribuyentes que la tienen.

De lo expuesto se colige, que la finalidad de este impuesto es facilitar:

- el control de la AT
- la liquidación de los contribuyentes

³⁰ “Regímenes Tributarios Presuntivos”, González, Darío, CIAT-IEF, 1994, Panamá.

VI.2 Implementación

Los impuestos presuntivos generalmente se han aplicado a los pequeños y medianos contribuyentes³¹ para gravar las rentas: 1) con carácter general, o 2) las provenientes de una determinada actividad económica.

Entre los impuestos presuntivos a la renta se han aplicado con cierta generalidad, podemos citar como ejemplos al Brasil y Perú.

Así en **Brasil**, las personas jurídicas tienen tres modalidades para pagar el impuesto sobre la renta, según su importancia económica, a saber: a) renta real, b) renta presunta, c) renta arbitrada y d) simples nacional. La tributación con base en la renta real constituye la regla general para la determinación del ISLR, estando disponible para todos los contribuyentes. Este régimen es obligatorio para las empresas cuyos ingresos superen un determinado monto. La tributación en base a la renta presunta es una forma de tributación simplificada para la determinación de la base de cálculo del ISLR que no se encuentran obligados a tributar por la modalidad de la renta real. Posibilita al contribuyente una significativa reducción de las obligaciones accesorias y la base de cálculo del ISLR es obtenida con base en la presunción de renta obtenida en relación con la facturación de la empresa. Los porcentuales necesarios para el cálculo de la renta presunta son definidos en la legislación y varían según la actividad económica del contribuyente. La renta arbitrada es igual a la renta presunta, con alícuotas un 20 % mayores cuando el contribuyente o el Fisco no prueban la renta documentalmente. Por su parte mediante el “Simples Nacional”, las micro y pequeñas empresas pueden sustituir los tributos y recursos de la seguridad social, mediante el pago de un impuesto determinado mediante la aplicación de un porcentaje progresivo sobre los ingresos brutos.

En **Perú**, existe en el Impuesto a la Renta, el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) que se aplica a los sujetos que tienen menos de determinados ingresos y obtiene rentas de 3° categoría. Se determina el impuesto a ingresar en base a la aplicación de un porcentual sobre los ingresos brutos, de acuerdo a la actividad económica. A su vez, los pequeños contribuyentes con ingresos inferiores a determinado ingreso, pueden adherirse al Régimen Único Simplificado (RUS) mediante el pago de una cuota fija.

Con relación a las rentas provenientes de una actividad económica, se ha aplicado principalmente a las pequeñas y medianas explotaciones del sector agropecuario³².

Así en **Chile** existe un régimen especial de renta presunta a la agricultura que se determina aplicando un porcentaje sobre el avalúo fiscal (10 % para el propietario y del 4 % para el arrendatario) a las personas naturales, comunidades cooperativas y sociedades de personas que registren ventas anuales menores a 8.000 UTM.

En **Paraguay**, se ha implementado el Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IMAGRO), mediante el cual se presume la renta imponible anual, a los medianos inmuebles y a los inmuebles no explotados racionalmente, a los cuales se les aplica el valor bruto de producción de la superficie agrológicamente útil (SAU), tomando como base el coeficiente de Producción Natural del Suelo (COPNAS) y los rendimientos de los productos multiplicados por el precio promedio de dichos productos en el año agrícola inmediato anterior conforme a la zonificación establecida por la legislación, aplicándole a dicha renta presunta una alícuota del 2,5 %.

En **Uruguay** luego de la reforma tributaria de 2007, las rentas agropecuarias están incluidas en el nuevo impuesto denominado Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE). No

³¹ Se excluye de estos regímenes a los grandes contribuyentes los cuales deben tributar por el ISLR.

³² En el IMAGRO de Paraguay también se grava a los titulares de tierras ociosas.

obstante ello los contribuyentes³³ agropecuarios tienen una doble opción con relación a la tributación de sus rentas agropecuarias, a saber: 1) IMEBA-IRAE: pueden tributar por este impuesto (IMEBA)³⁴ que implica el pago de un porcentual sobre la primera venta del productor agropecuario y lo deducen del IRAE, o 2) la liquidación ficta del IRAE agropecuario³⁵.

De lo expuesto se observa que las técnicas presuntivas de la renta agropecuaria utilizadas en estos países son disímiles: 1) un porcentual sobre la valuación fiscal (Chile), 2) la renta potencial (Paraguay), y 3) un porcentual sobre la primera venta (Uruguay).

Otro sector económico al cual se le ha aplicado un impuesto presuntivo a la renta, ha sido el minero en **Chile**. Se aplica a los mineros que no tienen el carácter de pequeños mineros artesanales, y con excepción de las sociedades anónimas y en comandita por acciones, con carácter optativo se les presume de pleno derecho que la renta líquida imponible de la actividad de la minería, incluyendo en ella la actividad de explotación de plantas de beneficio de minerales, siempre que el volumen de los minerales tratados provengan en más de un 50% de minas explotadas por el mismo minero, es la que resulte de aplicar sobre las ventas netas anuales de productos mineros, la escala que va del 4 % al 20 % según sea el precio promedio de la libra de cobre en el ejercicio respectivo. Si se trata de otros productos mineros sin contenido de cobre, oro o plata, se presume de derecho que la renta líquida imponible es de un 6% del valor neto de la venta de ellos.

VI. 3 Efectos

La aplicación de impuestos a la renta presunta, tanto en un porcentual sobre los ingresos brutos, como en un porcentual sobre el avalúo fiscal, han tenido como finalidad en los países de AL que los han aplicado, la facilitación del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, atento su fácil liquidación, comparado con la complejidad que conlleva el ISLR del régimen general.

Además las AATT, han tenido en consideración también facilitar el control. Para las AT los contribuyentes de menor significación fiscal constituyen un problema de administración, por cuanto configuran un gran universo con poco potencial de impuesto a liquidar. Así por eje. puede señalarse los contribuyentes en Brasil adheridos al régimen de renta presunta del ISLR que concentran el 87,1 % de las declaraciones del ISLR³⁶, cuando los ingresos de este sector representan tan solo el 10 % del total.

Corresponde destacar que estos regímenes generalmente son optativos, y que no pueden acogerse a los mismos los grandes contribuyentes. En algunos países se permite la adhesión de los medianos contribuyentes, y en otros solo a las micro o pequeñas empresas.

Por lo tanto, los contribuyentes que se pueden adherir tributan por el ISLR y pueden optar por estos regímenes en la medida que le resulten más favorable, por lo que al no ser obligatorios, no son resistidos y permite que se inscriban a quiénes les resulte de utilidad.

Con respecto a las explotaciones agropecuarias objetos de regímenes presuntivos, los límites generalmente se establecen por cantidad de hectáreas o nivel de ventas o rentas de los

³³ Los contribuyentes que pueden ejercer la opción tienen límites dependiendo del nivel de rentas y número de hectáreas que tengan.

³⁴ El IMEBA (Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios) es un impuesto que grava la primera enajenación de bienes agropecuarios realizada por productores a contribuyentes del IRAE no productores, Administraciones Municipales, Organismos Estatales y las exportaciones. La tasa del impuesto se aplica sobre el precio de venta y varía entre 0,1 % y 2,5 % dependiendo del tipo de producto.

³⁵ Los que superen un nivel de ventas o sean sociedades por acciones no tendrán esta opción y deberán tributar preceptivamente con contabilidad suficiente. La renta ficta es el equivalente al IMEBA a tasa máxima, incrementada en un 50%, incluyendo a la totalidad de las ventas de la empresa, aún las que no tributaron el IMEBA (ventas entre productores de terneros, granos, etc.).

³⁶ Año fiscal 2005. Fuente SRF.

contribuyentes que se pueden adherir y en alguna legislación se imposibilita la incorporación de sociedades por acciones³⁷.

En algunos casos estos regímenes son obligatorios, como en el IMAGRO de Paraguay, donde tributan obligatoriamente por el régimen de renta presunta los grandes y medianos inmuebles no explotados racionalmente. En este supuesto se configuran una renta presunta, a los efectos de asegurarse el fisco la renta potencial que se hubiera obtenido si se hubiera hecho un uso racional de la tierra.

³⁷ IRAE de rentas agropecuarias con base ficta del Uruguay.

VII. Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU)

VII.1 Reforma Tributaria de México para el 2008

El 13 de septiembre de 2007 el Poder Legislativo mexicano aprobó, entre otras reformas fiscales, la implementación de dos nuevos impuestos. Por una parte, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2008 y que actuará como un impuesto mínimo complementario del impuesto sobre la renta y que gravará las actividades empresariales con una tasa uniforme y, por otra parte, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), el cual tiene un fin “extra fiscal” y de control complementario del impuesto sobre la renta, el cual entrará en vigor el 1 de julio de 2008.

A. Impuesto Empresarial a Tasa Única

Como lo señala Pedraza Cervantes (2007)³⁸, el IETU es un impuesto directo³⁹ de base amplia que se inspira en lo que a nivel

³⁸ México Reforma fiscal: Instrumentación de dos nuevos impuestos: Impuesto Empresarial a Tasa Única e Impuesto a los Depósitos en Efectivo. José Luis Pedraza Cervantes. Foro Fiscal Iberoamericano N° 5, 2007, Madrid.

³⁹ Su carácter de impuesto directo a cuenta del ISLR ha sido aceptado internacionalmente. Así respecto al acreditamiento del IETU con respecto al ISLR en el exterior, hasta el presente, lo han aceptado los siguientes países con los que México ha negociado un tratado para evitar la doble tributación: Alemania, Austria, Australia, Barbados, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Francia, India, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Sudáfrica y España. En los primeros días de diciembre de 2007, el gobierno norteamericano, a través del Departamento del Tesoro y el Servicio de Rentas Internas anunció que los contribuyentes norteamericanos podrán acreditar, contra el ISR a su cargo en EUA, el IETU que paguen en México.

internacional se conoce como “flat tax”. Este nuevo impuesto grava con una tasa reducida y uniforme, el flujo remanente de recursos que es utilizado para retribuir los factores de la producción.

El IETU sustituirá al impuesto a los activos empresariales que, como impuesto de control, para las autoridades económicas mexicanas ha dado cumplimiento a la función para la cual había sido creado. En el nuevo impuesto la inversión es deducible como un gasto, a diferencia de lo que sucedía con el impuesto al activo, en el que las inversiones formaban parte de la base gravable del impuesto.

El IETU grava los ingresos de las personas físicas y jurídicas residentes en México, así como de los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el arrendamiento de bienes con independencia de que dichas actividades se realicen o no en territorio nacional.

La base del IETU corresponde a la diferencia entre los ingresos y los gastos deducibles del contribuyente por su actividad empresarial, incluidos entre ellos las inversiones, calculándose sobre el método de lo percibido (base de efectivo), es decir, que los ingresos se acumulan cuando se cobran y las deducciones tienen lugar al momento en que se pagan.

En términos generales, entre las deducciones permitidas se encuentran todas aquellas erogaciones que correspondan a la adquisición de bienes, de servicios independientes o el arrendamiento de bienes, que los contribuyentes utilicen para realizar actividades gravadas por el IETU, así como para la administración de dichas actividades y en la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios que den lugar al pago del IETU. Incluso, como ya se señaló, en el IETU se permite deducir la inversión física, es decir, la adquisición de maquinaria, equipo y construcciones.

Por su parte, no son deducibles las erogaciones que efectúe el contribuyente, que a su vez para la persona que las reciba sean ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral. En este sentido, las erogaciones por salarios no son deducibles del IETU.

Para determinar el IETU, en 2008 se aplicará la tasa del 16.5% a la diferencia que se obtenga entre ingresos gravables y las deducciones autorizadas antes comentadas. Para el ejercicio de 2009, la tasa del IETU será de 17% y para 2010 en adelante será de 17.5%.

Debe tomarse en cuenta que cuando las deducciones fueran mayores a los ingresos, se podrá acreditar contra el IETU, hasta por el impuesto que se haya determinado, el monto que corresponda a la diferencia entre deducciones e ingresos, multiplicada por la tasa del IETU, crédito que podrá aplicarse contra las obligaciones futuras del IETU de los 10 ejercicios siguientes hasta agotarlo.

Como parte de la mecánica para la determinación del IETU se establece que contra el resultado que se obtenga de aplicar la tasa del IETU a la diferencia entre ingresos y deducciones, una vez aplicado el crédito por exceso de deducciones, podrá acreditarse contra el IETU del ejercicio el ISLR propio, así como un crédito por las erogaciones por sueldos gravados y contribuciones de seguridad social patronales con el fin de neutralizar el efecto de la no deducibilidad de estas erogaciones.

El crédito por erogaciones por sueldos gravados y contribuciones de seguridad social se determina aplicando la tasa del IETU al monto de la erogación efectivamente realizada. Por su parte, para los efectos del acreditamiento del ISLR propio contra el IETU, se considera como ISLR propio el efectivamente pagado, es decir, aquel que no se haya cubierto con acreditamientos derivados de diversos estímulos fiscales o reducciones impositivas contenidas en las diversas disposiciones fiscales.

Debe tomarse en cuenta que con esta medida tiene por objeto eliminar el efecto negativo de diversos tratamientos preferenciales que actualmente limitan la recaudación del ISLR, por lo que el IETU genera recursos adicionales al ampliar la base e incluir en ella a contribuyentes que en la actualidad tienen tratamientos de privilegio, o bien que utilizan la complejidad del ISLR para realizar planeaciones agresivas y eluden el impuesto.

En las disposiciones fiscales aprobadas se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá realizar un estudio que deberá presentarse a más tardar el 30 de junio de 2011, el cual deberá mostrar un diagnóstico integral sobre la conveniencia de derogar el ISLR de las personas morales y de las personas físicas que obtienen ingresos por actividades empresariales y profesionales, así como el de las personas físicas que obtienen ingresos por arrendamiento para que el tratamiento impositivo de estos contribuyentes quede regulado únicamente en la Ley del IETU, por lo que existe la posibilidad de que en un futuro el ISLR sea sustituido por el IETU, excepto por los ingresos por salarios.

Entre los principales beneficios que las autoridades tributarias mexicanas han identificado del IETU se encuentran:

- Es un impuesto mínimo general, como tal, se aplicará evitando al máximo las exenciones a ciertos sectores de contribuyentes que por ejemplo en el ISLR han distorsionado al sistema tributario.
- No afecta a los llamados contribuyentes “cautivos” que no tengan en exceso estímulos fiscales, pues al actuar como un impuesto mínimo no afecta a los contribuyentes que en el ISLR tengan una carga mayor a la que se determine en IETU.
- El cálculo del impuesto es simple y consiste sólo en aplicar la tasa única a la diferencia de ingresos de la empresa menos insumos e inversión.
- Favorece la inversión y la productividad. La deducibilidad de las inversiones reforzará los incentivos para elevar el acervo de capital de las empresas y con ello la productividad de la mano de obra.
- Favorecerá la creación de empleos, ya que una mayor inversión llevará a mayor generación de empleos.

B. Impuesto a los depósitos en efectivo

Este nuevo impuesto gravará a partir del 1 de julio de 2008, con una tasa del 2% a los depósitos en efectivo, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, que reciban las personas físicas y morales en cualquier tipo de cuenta abierta a su nombre en las instituciones del sistema financiero, que excedan de 25,000 pesos mensuales acumulados (aproximadamente 2,352 USD), considerando todos los depósitos en todas las cuentas en una misma institución del sistema financiero.

Como lo sostiene Ortiz (2007)⁴⁰ este impuesto tiene fines extrafiscales y de control, por ello su función primordial será identificar a aquellas personas que omitan total o parcialmente el pago de algún impuesto y al ser compensable o acreditable en forma sucesiva sirve de control por lo s ingresos recibidos en efectivo.

El IDE será acreditable contra el ISLR propio y el retenido a terceros, si existe remanente este se podrá acreditar contra el IETU e IVA, de tal forma que si posteriormente a estos acreditamientos y compensaciones existiera saldo a favor, este podrá solicitarse en devolución.

⁴⁰ Reformas Fiscales 2008: Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), Julio Ortiz, Nuevo Consultorio Fiscal N° 435, México, 2007.

En este sentido, el IDE es un impuesto de control al ser acreditable o compensable contra el ISLR, ya que permite identificar y establecer una carga fiscal a través del IDE a aquellas personas que al encontrarse en la economía informal no pagan ISLR, pues estas personas no podrán acreditar el IDE.

Conforme a las disposiciones fiscales aprobadas, no estarán sujetos al IDE los depósitos que se efectúen en medios distintos al efectivo, tales como transferencias electrónicas, traspaso de cuentas, depósitos recibidos mediante títulos (cheques), así como cualquier otro documento o sistema que permita identificar la procedencia de los recursos depositados.

VII.2 Objetivos de la reforma

El IETU es un impuesto que se configura como un “minimum tax” del ISLR en reemplazo del Impuesto sobre los Activos. Su objetivo es que este mínimo presuntivo de renta alcance a contribuyentes que actualmente por la aplicación del IA no están alcanzados por el tributo.

Los diseñadores señalan que favorece la inversión por cuanto la misma es deducible a diferencia de lo que ocurre con el IA, y por otra parte, destacan que por el mecanismo de acreditación con el ISLR, van a gravar a contribuyentes del ISLR que actualmente se encuentran beneficiados por estímulos fiscales o regímenes preferenciales que habían socavado a este tributo.

El objetivo a largo plazo, es la sustitución del ISLR, por este tributo. Lo cual demuestra una vez más, lo difícil que resulta para las administraciones tributarias de los países de la región controlar el ISLR empresarial.

Por su parte el IDE es para las autoridades mexicanas un impuesto contra la informalidad, por cuanto de esta manera van a controlar a los contribuyentes que teniendo depósitos en efectivo por sus operaciones, no están pagando total o parcialmente sus impuestos. El objetivo es tan así, que el nombre oficial de este tributo iba a ser Impuesto contra la Informalidad, aunque luego se le puso la actual denominación de IDE.

Las críticas que se le formulan es que este impuesto lo pagaran los que se encuentran dentro del sistema, es decir los formales, por cuanto los informales no están bancarizados y por lo tanto no les alcanzara su imposición. En cambio, aquellos contribuyentes que dentro del sistema no tengan impuesto que acreditar, deberán sufrir la retención del 2% anual por todo el tiempo necesario para poder compensarlo con otros tributos.

Lo que está claro es que este tributo, persigue obtener datos para efectuar un control de los contribuyentes que están bancarizados y manejan cantidades significativas de dinero en efectivo, y hoy se encuentra fuera del control de la administración tributaria.

VII.3 Efectos

Las autoridades económicas mexicanas indicaron que los ingresos derivados por la Reforma Hacendaria ascenderán a 120 mil millones de pesos, equivalentes a 1,1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 2008⁴¹; 1,4 por ciento en 2009; 1,7 por ciento en 2010; 1,9 por ciento en 2011; y 2,1 por ciento en 2012. A su vez señalaron la recaudación por el Impuesto Empresarial a Tasa Unica (IETU) pasará de 1,1 a 1,2 por ciento del PIB de 2008 a 2012, lo que permitirá compensar la declinación esperada en los ingresos petroleros.

⁴¹ La OCDE consideró que la reforma fiscal para el 2008 iba aportar un 5% más a los ingresos nacionales y serviría para reducir la dependencia de los ingresos petroleros y aumentar la contribución del componente fiscal "más fiable", lo que se traducirá en un presupuesto "equilibrado".

VIII. Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes

VIII.1 Causas

Uno de los principales motivos, fue la gran informalidad económica que existe en los países de la región⁴². Así mientras en los países industrializados el mayor porcentaje de ventas o del total de los ingresos están originados en pocas empresas, en los países en vías de desarrollo existen altos niveles de informalidad. Por ejemplo, la CEPAL (2005) ha determinado que la informalidad en el trabajo en zonas urbanas de los países de la región alcanza al 70 %.

Los pequeños contribuyentes, como indica Tanzi (2000) ocasionan grandes problemas a las administraciones tributarias de todo el mundo, pero el impacto es mayor en los países en desarrollo donde los ingresos promedio son bajos.

Para contrarrestar este inconveniente, en los principales países latinoamericanos, en las últimas dos décadas, fueron introducidas novedosas formas simplificadas presuntivas de tributación para los pequeños contribuyentes.

⁴² Por ejemplo en México, la pérdida de recaudación de las personas físicas se ha calculado en el 3 % del PBI, según un estudio efectuado por el Colegio de México.

Desde la óptica de las administraciones tributarias, teniendo en consideración el extenso universo de contribuyentes que abarca, como así también la escasa significación fiscal que representan, la problemática de los pequeños contribuyentes más que un objetivo de aumentar los ingresos fiscales, representan un problema de administración y de control de los agentes económicos que interactúan con ellos.

VIII.2 Implementación

De los 17 países de América Latina⁴³ que han sido analizados en el estudio efectuado con financiación del BID (INT/ITD) por este autor⁴⁴, se observa que 14 países han implementado un régimen especial de tributación para los pequeños contribuyentes⁴⁵, y tan solo 3 no lo han hecho.

De los 3 países que no tienen un régimen especial de tributación⁴⁶, uno de ellos⁴⁷ ha remitido al Poder Legislativo (Asamblea General) un proyecto de régimen simplificado presuntivo de cuota fija tendiente a sustituir el Impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. Estos tres países para evitar aplicarle el régimen general a los pequeños contribuyentes, aplican una exención al Impuesto al Valor Agregado considerando los montos de ventas⁴⁸.

De los países que aplican regímenes especiales, en la casi totalidad es de carácter voluntario su adhesión. A su vez, se destaca que 7 países aplican más de un régimen. La mayoría de los países aplica regímenes dirigidos exclusivamente a las personas físicas⁴⁹, mientras algunos también los aplican para las personas jurídicas⁵⁰.

Entre las técnicas presuntivas aplicadas se destaca la denominada de “cuota fija”, es decir la que se basa en el pago de una suma determinada de dinero que establece la legislación por categoría, y que deben abonar los contribuyentes, generalmente en forma mensual. La aplican 7 países⁵¹.

Esta técnica permite la máxima simplificación en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y por lo tanto reduce significativamente el costo indirecto administrativo del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Ello es así, por cuanto esta técnica no requiere el cálculo o liquidación del impuesto. Considerando los bajos niveles de ingresos de amplios sectores de la población de América Latina, y los altos índices de bajo nivel de escolaridad, esta técnica se adecua a la realidad socioeconómica de esta subregión.

La aplicación de la técnica presuntiva de aplicar un porcentual sobre los ingresos, sólo la aplican tres países⁵², atento a las dificultades de control que la misma conlleva.

Conocer el nivel de facturación de los contribuyentes, es una de las variables más difíciles de controlar por parte de la administración tributaria y máxime en los países de la región, donde la informalidad alcanza a niveles extremadamente altos.

⁴³ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Honduras, Panamá Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴⁴ Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina, González Darío, BID, 2006, Washington.

⁴⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁴⁶ El Salvador, Panamá y Venezuela.

⁴⁷ Venezuela.

⁴⁸ Exención en el IVA: límite de ingresos anuales: El Salvador USD 6.200, Panamá USD 36.000 y Venezuela.

⁴⁹ Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁵⁰ Brasil, Costa Rica, Chile, México, Perú y Uruguay.

⁵¹ Argentina, Bolivia, Chile, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

⁵² Brasil, Chile y Perú.

La mayoría de países⁵³ aplica regímenes que sustituyen exclusivamente impuestos. De este universo, la mitad de los regímenes sustituye un solo impuesto⁵⁴, mientras la otra mitad sustituye a más de un tributo⁵⁵ (generalmente el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado). En los regímenes presuntivos que reemplazan al Impuesto al Valor Agregado, los contribuyentes por sus ventas o prestaciones de servicios no pueden trasladar crédito fiscal en el tributo, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes de los países europeos.

Un tema de suma importancia reside en los requisitos que establece cada legislación para determinar cuando un contribuyente es pequeño y por lo tanto puede acogerse a un régimen especial de tributación.

Si bien históricamente las legislaciones de los países de la región, para considerar a un pequeño contribuyente tenían en consideración exclusivamente a los ingresos brutos, a los efectos de evitar el “enanismo fiscal” es decir, cuando contribuyentes de mayor nivel económico se hacen pasar fraudulentamente como pequeños a los efectos de aprovechar los beneficios de los regímenes simplificados, la mayoría de los países, además del nivel de ventas o ingresos brutos, considera otros parámetros o magnitudes físicas de fácil constatación visual “in situ” por parte de la fiscalización⁵⁶ (superficie afectada a la actividad, energía eléctrica consumida, valor máximo de venta de un producto, valor de los activos, cantidad de empleados, número de locales o establecimientos utilizados, número de hectáreas, número de buques, número de vehículos, valor del inventario, valor de las compras efectuadas, consumo telefónico, etc.).

Si bien como se ha señalado, la mayoría de los países aplican regímenes especiales que sustituyen exclusivamente impuestos, el **Brasil** (1997), **Argentina** (1998) y **Uruguay** (2001) han comenzado una tendencia de incluir también los recursos de la seguridad social.

En el supuesto **brasileño** a las contribuciones patronales, y en el caso **argentino** y **uruguayo**, los aportes de jubilación. **Argentina** a su vez, incluye también el seguro de salud.

La finalidad han sido distintas según los regímenes aplicados. En Brasil una de las finalidades tuvo por objeto aplicar un estímulo a la contratación formal de mano de obra en las micro y pequeñas empresas, es decir formalizar el mercado del trabajo, por cuanto la técnica empleada permite una reducción considerable de las contribuciones del empleador, comparándolas con las que debiera haber ingresado de continuar en el régimen general.

En la **Argentina** y el **Uruguay**, se ha tenido en consideración incorporar a los beneficios de jubilación y de pensiones a vastos sectores de la población con bajos ingresos nominales, que se encontraban marginados de dichos beneficios.

Por último, se destaca que considerando la incidencia que tiene el costo indirecto administrativo en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de estos sujetos, la mayoría de los regímenes ha contemplado el cumplimiento de menores obligaciones formales que en el régimen general en la presentación de declaraciones juradas, facturas, notas de venta, y registración.

VIII.3 Efectos

La principal problemática que ha conllevado la aplicación de estos regímenes especiales, es el control residual o directamente la falta de control por parte de las administraciones tributarias.

⁵³ Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁵⁴ Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana.

⁵⁵ Argentina, Bolivia, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁵⁶ Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay.

Entre otros motivos ello ha obedecido a que los pequeños contribuyentes en el área latinoamericana, han ejercido a través de las organizaciones gremiales y/o empresariales en las cuales se encuentran agrupados, una resistencia activa a la fiscalización.

Así vastos operativos que se han iniciado, han debido suspenderse por la resistencia activa denominada “rebelión fiscal”, que se ha manifestado mediante el cierre masivo de los locales estables, manifestaciones populares, bloqueos de calles y rutas, etc., lo que ha obligado a las autoridades fiscales a suspenderlos.

Dentro del universo de pequeños contribuyentes, el comercio ambulante conforma en América Latina un segmento muy importante al cuál resulta muy difícil imponer regla alguna. Este universo se dedica mayoritariamente a la venta de artículos de contrabando, robados o que infringen las leyes de propiedad intelectual. Es decir, es un sector que comercializa generalmente productos dentro de un circuito ilegal.

Los gobiernos de la región deberían asumir un costo político para controlar a este sector de contribuyentes, pero no están dispuestos a efectuarlo en muchos países, de allí que el bajo nivel de acción de fiscalización al cual están sometidos, ha traído aparejado otra problemática de mayor envergadura como lo es el denominado efecto del “enanismo fiscal”. Así lamentablemente, contribuyentes de alto nivel económico evaden sus obligaciones fiscales del régimen general, con el consiguiente perjuicio fiscal para los ingresos públicos.

En la mayoría de los países la instrumentación de regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes, no ha tenido como objeto primordial la recaudación tributaria, sino resolver una problemática de administración tributaria con la finalidad de incorporar a la formalidad a un amplio sector de contribuyentes de escasa significación económica, como así también poder controlar eficientemente a un sector muy amplio de contribuyentes.

No obstante ello, es dable destacar los escasos niveles de recaudación que los mismos conllevan, llegando en algunas situaciones a tener ingresos menores que los costos que implican su administración.

Se puede señalar que el promedio de recaudación de estos regímenes en los países latinoamericanos es cercano al 1 % de los ingresos totales. En los extremos se puede señalar a **Bolivia** que no alcanza a recaudar el 0,1 % a pesar de tener 3 regímenes especiales, y al **Brasil** donde el “SIMPLES”⁵⁷ recauda un 7 % del ingreso total. **Perú** con una recaudación de 0,2 % para el Nuevo RUS y de 0,3 % para el RER esta debajo de la media, mientras que la **Argentina** con el 2,13 % y **Costa Rica** con el 4 % están sobre la media.

El bajo nivel de recaudación es consecuencia, entre otros, de los siguientes factores: 1) inclusión de los pequeños contribuyentes de menor nivel económico, 2) en los países que aplican el régimen de “cuota fija” la misma es de un bajo nivel económico y tiene una alta morosidad, y 3) en los países que aplican el régimen en base a los ingresos, tiene un alto nivel de evasión.

⁵⁷ A partir de la reforma de 2007 se designa “SIMPLES NACIONAL” e incluye el ICMS estadual y el ISS de los Municipios.

IX. Derechos a las exportaciones (DE). El caso argentino

IX.1 Causas

El derecho de exportación es un gravamen arancelario que grava la exportación para consumo, es decir aquella cuya mercadería se extrae del territorio aduanero por tiempo indeterminado.

Este derecho de exportación puede ser específico o “ad valorem”. Es específico cuando consiste en un importe fijo que se aplica sobre una unidad de medida física de la mercadería (peso, medida, volumen, etc.), multiplicada por la cantidad, y es “ad valorem” cuando consiste en un porcentaje que se aplica sobre el valor imponible de la mercadería.

Es un impuesto muy fácil de cobrar, atento a su técnica mediante la cual la Aduana recauda un porcentaje determinado del valor de exportación de determinada mercadería.

Los derechos de exportación se han implementado en los países por diversos motivos a saber: 1) cuestiones de índole fiscal (aumento de los ingresos tributarios), 2) restricciones a los beneficios extraordinarios de los exportadores después de una devaluación, 3) para controlar las exportaciones a los efectos de que el sector manufacturero local tenga los insumos a un determinado precio, 4) por razones ambientales o ecológicas, 5) para evitar el reingreso de esa mercadería a su país como contrabando, etc.

Una de las principales ventajas de los derechos a la exportación en comparación con las restricciones a la exportación es que suponen ingresos fiscales suplementarios para los gobiernos.

Las retenciones o derechos de exportación no son un instrumento nuevo en la historia económica de la Argentina. A fines del siglo XIX, se aplicaban a los embarques de cueros vacunos. La política de devaluación con altos impuestos a las exportaciones ha sido recurrente en la Argentina desde mediados del siglo XX, con el objetivo de financiar el déficit fiscal y generar políticas de distribución de ingresos.

En los años de la convertibilidad (1991-2001), las retenciones casi dejaron de aplicarse, pero tras la devaluación del peso, con un dólar elevado y altas rentabilidades del sector exportador y ante un Estado sumamente necesitado de obtener ingresos fiscales y a su vez contener la inflación, reaparecieron en la esquema tributario argentino.

Las autoridades económicas argentinas han fundamentado su actual aplicación en base a los siguientes argumentos:

- captar las rentas extraordinarias que se generan por la devaluación del peso y el
- incremento significativo de los precios internacionales de los productos gravados,
- contener y preservar la evolución de precios internos: a la suba de los precios
- internacionales se hace necesario desvincular a la economía local de esas
- circunstancias, protegiendo al consumidor y atenuando el impacto sobre los
- precios internos,
- generar recursos para el Fisco,
- redistribución del ingreso.

IX. 2 Implementación

Los derechos de exportación están fijados por posición arancelaria y el precio oficial es el que fija el Estado para los productos que se exportan. Estos precios deben ser representativos de lo que sucede en los mercados, por lo que se ajustan diariamente. La metodología general se complementa con información de precios en mercados internacionales de referencia. El precio FOB mínimo es una herramienta por la cual el Estado se asegura una base mínima para el ingreso de divisas.

Las mercaderías exportada por la Argentina están sujetas al impuesto, aunque por montos bastante dispares. Las manufacturas industriales tributan el 5%, los productos de economías regionales el 10%, la carne y los lácteos un 15%, y los principales granos y sus derivados están gravados a diversas alícuotas (la soja al 35%, el girasol al 30%, el trigo al 28%, el maíz al 25%, los aceites derivados de la soja entre un 8 y 10 %).

El nuevo esquema de retenciones en los combustibles que se aplica desde noviembre de 2007, se sustenta en la aplicación de distintas combinaciones que surgen de porcentajes de corte, valores de referencia y cotizaciones internacionales.

Si el precio internacional (PI) del petróleo supera el valor de referencia fijado en U\$S 60,9 el derecho de exportación se definirá con una fórmula que relaciona el PI con el Valor de Corte (VC) establecido en U\$S 42⁵⁸. De esta manera, ante un precio internacional de US\$ 100 el barril, el 58% corresponde al Fisco y el 42% a las petroleras.

⁵⁸ En el caso del petróleo, el precio de corte se estableció en noviembre de 2007 en 42 dólares el barril: el resto, corresponde al Estado. Mientras que, para las naftas, se ubica en un rango de 39 y 78 dólares por barril; para el fuel, entre 22 y 42, y para los aceites, entre 121 y 174.

En el caso que el precio internacional sea menor a los 60,9 dólares del valor de referencia la retención será del 45%. Y si el precio internacional del crudo llega a caer por debajo de los US\$ 45 el barril, las autoridades deberán definir nuevas alícuotas en un plazo de 90 días. El mismo régimen basado en los precios internacionales y los valores de corte y de referencia se utiliza para calcular las retenciones específicas de naftas, kerosene, fuel oil y aceites⁵⁹.

Con esta medida las petroleras tienen garantizado un ingreso tope de unos US\$ 42 el barril tanto para la exportación, como para la venta en el mercado interno. Por lo tanto, cualquier aumento de precios a nivel internacional que experimenten los productos petroleros que se exportan corresponderá al Estado.

En el plano doméstico la fijación de un nivel máximo para el crudo que utilizan las refinadoras aporta una mayor estabilidad en el precio de la materia prima, con lo cual los precios finales de los combustibles no tendrían sustento para seguir con la escalada de los aumentos a nivel internacional.

Según los cálculos oficiales, el costo promedio de extracción de crudo se ubica en US\$ 18 y frente a un precio interno garantizado de US\$ 42, la ganancia bruta que tendrán las petroleras se ubicará en US\$ 24 por barril.

Atento la experiencia de la Argentina, actualmente en el Paraguay existe una iniciativa de implementar los derechos de exportación, aunque limitados a gravar exclusivamente a los exportadores de soja con una alícuota entre el 10 y el 15 por ciento por cada tonelada vendida sobre el valor aduanero⁶⁰.

IX.3 Efectos

En el caso argentino la carga tributaria en los granos recae principalmente en los productores, por cuanto las empresas de cereales les trasladan el tributo. En cambio en materia de hidrocarburos, la oferta está más concentrada y son las petroleras las que reciben la carga del tributo y deben dejar en las arcas fiscales cerca del 60% del valor del producto, ya sea el barril de crudo o sus derivados (especialmente la nafta).

En ambos casos, el Estado grava parte de la rentabilidad potencial de estos sectores, aunque con modalidades diferentes. En el caso del agro, la alícuota es fija, mientras que para las petroleras se trata de una retención "variable", que oscila de acuerdo a los precios internacionales.

La aplicación de las retenciones al permitir desvincular los valores internos de lo que suceda en el mercado internacional, beneficia a los consumidores locales en cuanto contiene los precios en el mercado local de los productos exportados⁶¹.

El fundamento fiscal de su instrumentación se observa en el objetivo de alcanzar un superávit fiscal del 4 % para el ejercicio 2008, para lo cual requiere del incremento de los ingresos fiscales. De acuerdo con el estudio efectuado por Miguel Bein (2007), los ingresos que se esperan obtener por las retenciones en el año 2008 equivalen a casi 94 por ciento del superávit previsto. Lo cual demuestra la importancia fiscal que tienen estos ingresos en las cuentas públicas.

⁵⁹ Las subas de retenciones más pronunciadas recayeron en noviembre de 2007 sobre las naftas y el combustible de aviación. Estaban gravados con un 5% y pasaron a tener casi la misma retención que el crudo del orden del 60 por ciento.

⁶⁰ El proyecto de este impuesto ingresó en el Senado en el mes de diciembre de 2007, ante las críticas de la Unión de Gremios de la Producción (UGP). El 1 de marzo del 2005, el Ejecutivo dejó sin efecto un decreto que había puesto en vigencia desde febrero del 2004 un tributo a la exportación de soja. Esta figura había sido implementada en base a lo que habilitaba la anterior Ley Tributaria 125/91. Ese impuesto era del 4% calculado sobre un valor fiscal de la oleaginosa de 80 dólares la tonelada. En tanto, en el mercado se cotizaba en ese tiempo en torno a los 240 dólares la tonelada.

⁶¹ Como ejemplo, mientras el trigo cotizaba en noviembre de 2007 en Chicago a US\$ 280 por tonelada, en el mercado local lo hacía a 100 dólares menos. Así, se morigeró el impacto de la suba de materias primas en el valor final de algunos productos.

Si se analizan las recaudaciones obtenidas por los derechos de exportación se observa la importancia que van adquiriendo años tras año. Así mientras en el año 2001 se recaudaron 52 millones de pesos, en los primeros once meses de 2007 17.829 millones de pesos, lo que implicaba un 32 % más que igual período de 2006.

Según cálculos privados, el ingreso fiscal en concepto de derechos de exportación redondeará para 2008 los \$ 27.000 millones , y si se le suma los derechos de importación la suma de \$ 34.000 millones, es decir casi U\$S 10.000 millones anuales.

Entre las críticas que se le formulan, corresponde destacar la efectuada en la reunión de la organización empresarial IDEA⁶² (Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina) en el año 2006, se indicó la necesidad eliminar o reemplazar los denominados aportes obligatorios considerados distorsivos como los derechos a la exportación (denominados en el léxico local “retenciones a las exportaciones”).

En este precoloquio, o Gomez Sabaini (2006) propuso su eliminación gradual y su reemplazo por una mayor base tributaria del ST ortodoxo existente, incorporando nuevos sectores a la tributación del régimen general que en la actualidad no están gravados o que reciben beneficios, exenciones, diferimientos o extraordinarios.

El economista Pablo Rojo (2007) sostiene que “..esta en desacuerdo que los sectores mas eficientes y competitivos sean los mas gravados, porque eso es una señal que lleva a un menor crecimiento de la economía en el mediano y largo plazo...”. De allí que propone “...ir a una disminución gradual y progresiva de las retenciones en un horizonte de unos 10 años...”.

Según la posición empresarial los derechos de exportación implican por ejemplo para la producción de soja argentina, transferir al Estado sus ventajas comparativas y competitivas, frente a las zonas productoras de nuevo desarrollo en el Centro Oeste Brasileño, en Bolivia, Paraguay y Uruguay. La principal ventaja competitiva constituida por un paquete tecnológico y condiciones ambientales y de suelo que implican costos de producción significativamente más reducidos que sus competidores, sostienen que se pierde con los derechos de exportación.

A estas críticas fuentes gubernamentales sostienen que el Estado debe captar las rentas extraordinarias, generar un superávit fiscal, controlar los precios internos desafectándolos de los internacionales y generar una distribución del ingreso.

El economista Aldo Ferrer (2007) alega que “...las retenciones son necesarias todo el tiempo que las señales del exterior marquen precios extraordinarios para las exportaciones...”, mientras Miguel Blein (2007) sostiene que son “...un instrumento necesario por la debilidad de las finanzas públicas que condena a la Argentina a tener un superávit fiscal mayor hasta que el país se desendeude...”.

Por su parte el recientemente designado Ministro de Economía Martín Lousteau (2007) expresó⁶³ que “...en un mundo en el cuál los alimentos van a tender a subir cada vez más por un componente estructural, las retenciones no son sólo un instrumento transitorio, son un instrumento permanente. Y además son un instrumento que estimo va a ser utilizado cada vez más por cada vez más países...”.

Desde el punto de vista de los ingresos fiscales, como fue señalado, en el año 2008 esta previsto⁶⁴ que este tributo recaude el equivalente a casi 4 puntos de presión fiscal, es decir por encima de 3,8 % de promedio de presión fiscal que obtiene el ISLR en los países de AL, lo que demuestra su importancia en la recaudación.

⁶² Precoloquio IDEA 2006 realizado en Cuyo, Argentina.

⁶³ “Polémica por el apoyo de Lousteau a las retenciones. Opiniones divididas de los economistas”, Diario Clarín, 9 de diciembre de 2007.

⁶⁴ Atento al aumento de las alícuotas a los granos y combustibles operada en noviembre de 2007.

X. Conclusiones y tendencias

La política tributaria heterodoxa en los países de AL, comenzó aplicarse más que como un diseño estratégico, como una respuesta del Estado para capturar ingresos o mejorar la administración de determinados sectores de contribuyentes.

De allí que, los diversos tributos heterodoxos o los regímenes especiales de tributación que se fueron creando, trataron de resolver concretas cuestiones tributarias que no encontraban la debida respuesta mediante la aplicación de un sistema tributario ortodoxo.

Así en la década del 70 del siglo pasado, la problemática de control del IVA en la última etapa de comercialización, es decir en la venta al consumidor final, llevó a la creación de regímenes simplificados heterodoxos, tendientes a su simplificación. El método mas extendidos en los países de la región fue la aplicación de un débito fiscal presunto en base a varios parámetros, al cual se le deducía el crédito fiscal real⁶⁵.

Ante la elevada evasión del ISLR empresarial, en el año 1989 México introduce en su ST el Impuesto al Activo (IA), con la finalidad de gravar la renta con un “minimum tax”, el cual se fue extendiendo a otros países de la región. De los 18 países latinoamericanos analizados, se aplicó en 13 países, aunque actualmente se aplica en 8⁶⁶.

⁶⁵ Si bien al comienzo se permitía la deducción total del crédito fiscal, las posteriores reformas fueron limitando su aplicación al débito fiscal presunto, para obtener de esta manera un “minimum tax” en el IVA de los pequeños contribuyentes.

⁶⁶ En el año 2007 el Uruguay derogó al IMABA y a partir de ejercicio fiscal 2008 México derogó e IA.

México a partir del ejercicio fiscal 2008 implementará el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) que sustituye al IA, pretendiendo obtener un “minimum tax” del ISLR, gravando con una tasa reducida y uniforme, el flujo remanente de recursos que es utilizado para retribuir los factores de la producción. Estará por verse el resultado de este impuesto heterodoxo en México y su posible extensión a otros países de la región según los resultados obtenidos.

Si bien Argentina había aplicado en la década del 70 un impuesto al débito bancario denominado “impuesto al cheque”⁶⁷, cabe reconocer que con la instrumentación en Brasil en el año 1986 de la Contribución Provisoria sobre el Movimiento, Transmisión de Valores y de Créditos y Derechos de Naturaleza Financiera (CPMF) mediante la cual se grava tanto los débitos como los créditos de las operaciones financieras, este gravamen heterodoxo tuvo un fuerte impacto en los SSTT de AL. Su importancia queda resaltada desde el punto de vista que se aplicó en 8 países⁶⁸, actualmente en 6.

Del estudio de los SSTT de 18 países⁶⁹ de AL, surge que todos los países en el tiempo han aplicado un impuesto o un régimen especial de tributación heterodoxo. Por lo tanto puede señalarse, que una política tributaria pura ortodoxa no es la característica saliente de nuestros SSTT.

No obstante ello cabe efectuar grandes diferencias en la concepción del diseño de la política tributaria, entre países como México, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, etc., que han utilizado asiduamente impuestos puramente heterodoxos, con países como Chile que no ha aplicado ningún tributo heterodoxo, aunque si tiene en su legislación regímenes especiales heterodoxos para determinadas actividades de los pequeños contribuyentes (por ej. agricultura, mineros, suplementeros, etc.).

Si bien como se ha señalado han existido varias motivaciones en la aplicación de estos impuestos o regímenes en cada país, se puede concluir que en líneas generales dos han sido los objetivos básicos de su implementación:

- mejorar el control de la AT, y
- aumentar los ingresos fiscales.

De lo expuesto se colige que la política tributaria heterodoxa es una característica saliente de los países de AL, que en mayor o menor grado la han aplicado a los efectos mejorar la administración y los ingresos fiscales del ST. Aunque cabe destacar, la discontinuidad que ha tenido la aplicación de impuestos heterodoxos de acuerdo al contexto económico de cada país.

Desde un punto de vista dogmático ideal sería aconsejable la aplicación de un ST ortodoxo con amplia base, eliminando las generosas exenciones y regímenes preferenciales existentes, con una mejora sustancial de la AATT en el control del elevado nivel de evasión que existe en los países de la región⁷⁰.

Pero si consideramos lo señalado por Tanzi (2000) en cuanto manifestó que los países de AL son alérgicos al ISLR, y nos detenemos ante los elevados índices de informalidad económica, el accionar de los grupos de presión de ciertos sectores económicos que logran con exenciones y regímenes preferenciales perforar las bases imposables de los tributos, la resistencia al ISLR

⁶⁷ En base a la experiencia de este impuesto una delegación de la Receita Federal visitó la AT de la Argentina, para aplicarla en la concepción de la CPMF.

⁶⁸ Ecuador lo derogó en el 2000 y Brasil no lo prorrogó partir del 2008.

⁶⁹ Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁷⁰ Cabe aclarar que este nivel de evasión varía según el impuesto. Es más significativo con el ISLR y dentro de este tributo, en el ISLR personal, y en las contribuciones al régimen de seguridad social de los empleadores. En el IVA y los impuestos selectivos al consumo es menos significativa comparada con los países OCDE.

personal⁷¹ y la necesaria demanda de aumento de los ingresos públicos que tienen los gobiernos a los efectos de satisfacer las necesidades sociales de la población, nos indicará fácilmente que los impuestos heterodoxos en vez de ir disminuyendo, por el contrario se afianzaran en los SSTT, no sólo a través de los existentes sino también por nuevas creaciones⁷².

Por ello el debate en la actualidad, hasta tanto se puede aplicar un sistema tributario ortodoxo en forma eficiente, no debe estar centrado en la necesidad de su existencia o derogación en los países que los han aplicado asiduamente, sino en mejorar su técnica a los efectos de evitar los efectos económicos negativos que pueden tener en los contribuyentes afectados.

Si tenemos en consideración que gran parte de los impuestos heterodoxos tiende a suplir en gran medida la baja presión fiscal de 3,8 % que existe en el ISLR de los países de la región, sería útil su configuración como pagos a cuenta⁷³ de los impuestos ortodoxos, para evitar una doble tributación en los contribuyentes cumplidores y obtener una gravabilidad mínima en los evasores.

También corresponde señalar que algunos impuestos heterodoxos⁷⁴, implican una sobretasa a la alta rentabilidad de los recursos naturales ante el aumento considerable de sus precios internacionales. Este fenómeno también se observa en los impuestos ortodoxos sobre los recursos naturales, cuando los países aplican alícuotas más elevadas del ISLR sobre las rentas originadas en determinadas actividades como las petrolíferas o mineras⁷⁵. De allí que por consiguiente, si el objetivo en estos casos es gravar una super rentabilidad, por el contrario, en este supuesto no debe ser compensada.

Si bien la discontinuidad ha sido una característica saliente de estos impuestos o regímenes, como proyección hacia el futuro nada indica que serán eliminados de los SSTT, todo lo contrario, se constituirán en una herramienta para controlar a los impuestos ortodoxos y para obtener los recursos fiscales necesarios para atender las urgentes necesidades sociales de amplios sectores de la población.

Si se analizan en forma particular los tributos o regímenes especiales heterodoxos se podría proyectar sus tendencias para el futuro, a saber:

- **Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF):** como forma de control o de obtener recursos fiscales continuará su aplicación en los SSTT de AL. Los SSTT le han asignado el carácter de impuesto transitorio. En las crisis económicas constituirá una herramienta fiscal para allanar recursos con bajo costo y en forma expedita al Fisco. Y en cualquier tiempo es una importante herramienta para obtener información en los países con secreto bancario para poder controlar mas eficientemente al ISLR.
- **Impuesto a los Activos Empresariales (IA):** este impuesto heterodoxo esta en crisis actualmente. Si bien tuvo como finalidad mejorar el control y obtener un “minimum tax” en el ISLR, con la derogación en su país creador México, esta en revisión. La duda que expreso Tanzi (2000) en cuanto a que el tiempo diría si este tributo desaparecería o se extendería en el tiempo, está mas latente que nunca.

⁷¹ “La asignatura pendiente de la tributación en los países de América Latina”, Darío González, Revista Foro Fiscal Iberoamericano N° 4, 2007, Madrid.

⁷² Como ejemplo el recientemente creado IETU e ID en México.

⁷³ Si bien esta solución traería aparejado una problemática de control adicional a los AATT que deberían verificar la veracidad en cada caso concreto del pago a cuenta utilizado para evitar fraudes.

⁷⁴ Por ejemplo los derechos de exportación.

⁷⁵ Por ejemplo en Ecuador y Venezuela. En Bolivia en petróleo mediante la aplicación de un Impuesto Especial complementario de las Regalías como es el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que se agrega al Impuesto a las Utilidades Empresariales (IUE) y en minería en la reciente reforma introducida por el Congreso en diciembre de 2007, mediante la cual el impuesto a las utilidades mineras subirá de un 25 por ciento al 37,5 por ciento, un incremento que sólo será aplicable en casos de precios extremadamente altos de los minerales. La regalía de hasta diez por ciento, conocida como Impuesto Complementario Minero (ICM), se extenderá a minerales que estaban hasta ahora excluidos de esta carga, como el indio, el wolfram y el hierro. El ICM será directamente proporcional a la evolución del mercado internacional de minerales y será acreditable al impuesto a las utilidades cuando los precios sean bajos, como por ejemplo el oro a menos de 400 dólares la onza troy o el estaño a menos de 2,90 dólares la libra fina.

- **Impuestos Presuntivos sobre la Renta:** son impuestos sectoriales que han permanecido en el tiempo y su continuidad en los países que lo aplican no se ve amenazada. Todo lo contrario, se han perfeccionado con las últimas reformas. Los opcionales que son la gran mayoría, no configuran una problemática adicional para el contribuyente por cuanto si le resultara conveniente puede tributar por el ISLR del régimen general de tributación. Los mismos tienden a facilitar la liquidación del tributo por parte de los contribuyentes y el control por parte de las AA.TT.
- **Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes:** han sido una necesidad de las AATT de los países de la región para administrar un universo muy grande de contribuyentes con poca significación fiscal, a los cuales resulta imposible exigirles reglas de contabilidad como a los contribuyentes de mayor importancia dada su baja o nula organización administrativa. Su permanencia en el tiempo ha sido continúa desde la década del 70 del siglo pasado, aunque mejorando las técnicas presuntivas aplicadas. La tendencia es que reemplacen a más de un impuesto, es decir que sean integrales (mas de un impuesto y que incluyan a la seguridad social). La última reforma en el 2007 al SIMPLES de Brasil, ahora denominado, SIMPLES NACIONAL⁷⁶ indica ese camino.
- **Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU):** Es una novedad tributaria para el ejercicio fiscal 2008 para México y por lo tanto para los países de la región. Reemplaza al IA y pretende reemplazar en el futuro al mismo ISLR. Esta inspirado en el “flat tax” y resulta una total incógnita cuál será su desempeño. De ello dependerá tanto su futuro en México, como su extensión a otros países de la región. Su objetivo es configurarse en un ISLR simplificado que elimine las exenciones y regímenes preferenciales de este tributo, y favorezca la inversión al considerarla un gasto deducible.
- **Derechos de Exportación (DE):** En Argentina han resultado de aplicación desde hace décadas, especialmente después de una significativa devaluación para obtener ingresos fiscales extras de la super rentas obtenidas por los exportadores y ante los aumentos de los precios internacionales. Su continuidad dependerá de la paridad cambiaria como del nivel de los precios internacionales. Para el ejercicio 2008 se estima que alcance una recaudación de casi el 4 % del PBI, superando de ese modo el promedio de presión fiscal del ISLR de los países de AL. Paraguay estudia su aplicación a la soja, lo que indica su posible extensión a otros países del área.

De todo lo expuesto se concluye que ante la imposibilidad que han tenido los países de la región para aplicar un ST ortodoxo, por problemas tanto del diseño de la política tributaria –entre otros motivos atento a la generosa extensión de los beneficios fiscales concedidos-, como por las limitaciones de control que han tenido las AATT, y hasta tanto no se solucionen satisfactoriamente estos inconvenientes, las autoridades económicas latinoamericanas seguirán aplicando, aunque en forma discontinua⁷⁷, tributos heterodoxos en sus SSTT para mejorar los ingresos tributarios.

De allí que, se puede concluir que la política tributaria heterodoxa seguirá siendo por un largo plazo una característica saliente de los SSTT de los países de la región.

⁷⁶ El SIMPLES NACIONAL de Brasil incluye impuestos federales, estatales y municipales y contribuciones de la seguridad social: IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS y la Contribución para la Seguridad Social destinada a la Previsión Social a cargo de las personas jurídicas.

⁷⁷ De acuerdo con las necesidades fiscales del contexto económico de cada país.

Bibliografía

- Barreix, Alberto y Roca, Jerónimo (2007): “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya”, Revista de la CEPAL N° 92, Santiago de Chile.
- Casanegra de Janstcher, Milka y Richard M. Bird (1992): “La Reforma de la Administración Tributaria”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007): “Panorama Social de América Latina”, Santiago de Chile.
- _____(2007): Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, Santiago de Chile.
- Cetrangolo, Oscar y Gomez Sabaini, Juan Carlos (2006): “Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas”, CEPAL, Santiago de Chile.
- García-Verdu, Rodrigo (1996): “Un Modelo de Equilibrio General Dinámico de Impuesto al Activo”, Gaceta Económica, Año 2 N° 3, México, 1996.
- Gonzalez, Darío (1994): “Regímenes Tributarios Presuntivos”, Revista de Administración Tributaria, CIAT-IEF, Panamá.
- _____(2002): “Regímenes Especiales de Tributación: Tendencias actuales en la política y administración tributaria de los países de América Latina”, Boletín Impositivo de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) N° 59, Buenos Aires.
- _____(2006): “Regímenes Especiales de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina”, BID, Washington.
- _____(2007): “La asignatura pendiente de la tributación en los países de América Latina”, Revista Foro Fiscal Iberoamericano N° 4, Madrid.
- ORTIZ, Julio (2007): “Reformas Fiscales 2008: Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)”, Nuevo Consultorio Fiscal N° 435, México.
- Pedraza Cervantes, José Luis (2007): “México Reforma fiscal: Instrumentación de dos nuevos impuestos: Impuesto Empresarial a Tasa Única e Impuesto a los Depósitos en Efectivo”, Foro Fiscal Iberoamericano N° 5, Madrid.

- Sadka, Efraim y Tanzi, Vito (1992): "A Tax on Gross Assets of Enterprises as a Form of Presumptive Taxation", IMF W.P 92/16, Washington.
- Shome, Parthasarathi (1999): "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration", 1999, IMF, Washington.
- _____(2000): "La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto en la administración, La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo", serie Seminarios y conferencias, N° 3, LC/L.1456-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tanzi, Vito (2000): "Taxation in Latin America in the Last Decade", Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper N° 76, Stanford University.

Anexo

Glosario

AL: América Latina

AT: Administración Tributaria

AATT: Administraciones Tributarias

DE: Derechos de Exportación

IA: Impuesto al Activo Empresarial

IDE: Impuesto a los Depósitos en Efectivo

IETU: Impuesto Empresarial de Tasa Única

ISLR: Impuesto sobre la Renta

ISLRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

ISLAPJ: Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas

ITF: Impuesto a las Transacciones Financieras

RS: Régimen Simplificado

ST: Sistema Tributario

SSTT: Sistemas Tributarios

I L P E S



C E P A L

Serie

gestión pública

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

- 70 La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina, Darío González (LC/L.2996-P, LC/IP/L.298) N° de venta: P.09.II.G.03 (US\$10), 2008.
- 69 Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil-avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Alexandre Manoel Angelo da Silva, Everlto Manoel Luz, José Carlos Gerardo, (LC/L.2988-P, LC/IP/L.297) N° de venta: P.08.II.G.95 (US\$10), 2008.
- 68 Reglas fiscales: Los programas de asistencia financiera y la ley de responsabilidad fiscal, (LC/L.2952-P; LC/IP/L.292) N° de venta: S.08.II.G.65 (US\$10) **(en preparación)**
- 67 Eficiencia do gasto público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semi-paramétrico com estimativa em dois estágios, Márcio Bruno Ribeiro (LC/L.2883-P, LC/IP/L.291) N° de venta: P.08.II.G.28 (US\$10), 2008.
- 66 La política fiscal en tiempos de bonanza, Ricardo Martner, (LC/L.2736-P, LC/IP/L.282) N° de venta: S.07.II.G.74 (US\$10), 2007.
- 65 Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil, José Roberto R. Afonso (LC/L.2669-P, LC/IP/L.279) N° de venta: S.07.II.G.20 (US\$10), 2007.
- 64 Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) N° de venta: S.07.II.G.19 (US\$10), 2007.
- 63 Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarías, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) N° de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006.
- 62 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006.
- 61 Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006.
- 60 Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006.
- 59 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006.
- 58 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006.
- 57 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006.
- 56 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006.
- 55 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006.

- O leitor interessado em adquirir números anteriores desta série pode solicitá-los dirigindo a sua correspondência à Unidade de Distribuição, Cepal, Caixa Postal 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, Correio Eletrônico: publications@cepal.org.

Nome:

Actividade:

Endereço:

Código postal, cidade, país:

Tel.: Fax: Correio eletrônico: