

La Crisis Financiera y la agenda tributaria para América Latina

Al cierre de esta edición, la crisis financiera empezaba a hacer sentir sus efectos en la economía mundial, especialmente en los países más desarrollados, al punto que varios especialistas hablan ya de la culminación de un ciclo económico mundial expansivo.

En América Latina volvía a hablarse de recesión económica y generación (o aumento) del déficit fiscal; evidentemente con ciertas diferencias, pues el efecto no es parejo y está afectando con mayor incidencia a las economías más grandes, menos diversificadas y muy dependientes del mercado norteamericano.

En el caso del Perú, el Ministro de Economía ha estimado que el efecto se hará sentir pero no al punto de provocar una crisis económica de grandes dimensiones, especialmente porque entiende que existen cerca de tres mil millones de dólares ahorrados que podrían destinarse al mercado local para financiar egresos extraordinarios del Estado.

...PENSANDO EL FENÓMENO TRIBUTARIO

En ese marco, varios especialistas en la materia de diversos países del mundo están hablando de la necesidad de revisar los regímenes tributarios actuales, de modo que se pueda preparar al conjunto mundial a las necesidades del nuevo tiempo.

En el debate no se ha considerado la realidad de que –principalmente en el mundo occidental– los regímenes tributarios actuales responden por lo menos a dos modelos distintos, los mismos que se han ido estableciendo respectivamente en los países centrales (como EE.UU., o los conformantes de la Unión Europea) y en los países latinoamericanos.

Efectivamente, en los principales países del mundo –siguiendo el esquema europeo– se ha mantenido un *modelo dogmático de tributación*, que los economistas denominan como “sistema tributario ortodoxo”, porque se basa en dos tipos de impuestos directos (el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el patrimonio) y dos tipos de impuestos indirectos (impuestos al consumo general tipo valor agregado e impuestos a los consumos específicos).

UN MODELO TRIBUTARIO PARA AMÉRICA LATINA

A diferencia de ello, a lo largo de esta década –y luego del ajuste de la estructura impositiva que se realizó en la década anterior–, en América Latina se ha ido configurando un *modelo flexible de tributación*, denominado también como “sistema tributario heterodoxo”, que a los impuestos señalados se le han ido sumando nuevos tipos de impuestos (entre los que se encuentran los Impuestos sobre Transacciones Financieras, los Impuestos a los Activos Empresariales, Impuestos Presuntivos a la Renta, Regímenes especiales en determinados sectores extractivos y Regímenes simplificados para pequeños contribuyentes) y nuevos instrumentos de recaudación (entre los que se encuentran los modelos de retención en el IR e IVA, los modelos de percepción en IVA y los regímenes de detracción impositiva).

Este modelo “latinoamericano” se ha ido estableciendo sobre la base de un tira y afloja con los contribuyentes de la región y con el evidente apoyo de la clase política, los órganos judiciales y los grupos de la tecnocracia de opinión, bajo la apuesta de poder financiar a los Estados nacionales para que afronten la tarea de la inserción en el mundo globalizado (que al principio siempre trae una disminución de ingresos tributarios) generando mayores posibilidades para el conjunto de la población.

Pero también ha jugado un importante rol el hecho que en América Latina se han identificado varios tipos de trabas que no permiten una recaudación armónica bajo un *modelo dogmático de tributación*, como: (i) los altos niveles de evasión existentes, (ii) la limitada capacidad de control por parte de las Administraciones Tributarias de la gestión del tributo, y, (iii) la existencia de un elevado gasto fiscal (esto es la existencia de múltiples mecanismos de exenciones o de regímenes fiscales preferenciales a sectores económicos con significativa manifestación de capacidad contributiva). Estas trabas han generado –a decir de varios economistas– que una gran parte de las ganancias o rentas, de los patrimonios o incluso del consumo (con la carga de regresividad

que podría tener este último) no estén fiscalizadas efectivamente por los gravámenes tributarios.

En buena cuenta, como se puede atisbar, el establecimiento de este *modelo flexible de tributación* no se basó necesariamente en un diseño estratégico sino que ha sido una respuesta de los Estados latinoamericanos destinada a aumentar la recaudación y potenciar la administración de determinados sectores de contribuyentes.

... EL FUTURO DEL MODELO LATINOAMERICANO

Por eso, la reflexión sobre el futuro del *modelo flexible* en Latinoamérica es válida y adecuada; pero –de manera realista– mientras los regímenes tributarios de esta parte del mundo no se puedan reorientar hacia el *modelo dogmático de tributación*, el debate 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 con el fin de evitar los efectos económicos negativos que pueden tener en los contribuyentes afectados.

En buena cuenta, el punto de partida –con mayor razón al inicio de este nuevo ciclo económico mundial– es reconocer la necesidad de adecuar el *modelo flexible* a un doble objetivo: (i) permitir aumentar la recaudación de manera eficiente, de modo que se pueda blindar financieramente al Estado, y, (ii) eliminar los elementos antitécnicos, para dar un respiro a la actividad económica y posibilitar su desarrollo.

Pero, más allá de esos objetivos, y a raíz de la crisis financiera mundial, es claro que el modelo tributario debe incardinarse en la idea de que la promoción de patrones constructivos de crecimiento no pueden confiarse solo al mercado, sino que debe enraizarse en un equipo saludable de instituciones locales, lo que incluye indudablemente un conjunto sistémico de políticas públicas destinadas a combatir eficazmente las falencias del mercado, desarrolladas democráticamente, es decir, con la activa participación de la sociedad civil y las instituciones intermedias.

NECESIDAD DE PREMISAS INSTITUCIONALES

Por eso, hay que abordar un aspecto central deficitario del *modelo flexible* originado por su falta de integralidad, esto es la necesidad de amalgamarlo con un proceso para construir institucionalidad tributaria. Efectivamente, lo que al modelo tributario latinoamericano le ha faltado es el elemento institucional, que en concreto supone avanzar en los cuatro elementos siguientes, los que deben ser trabajados en una agenda conjunta entre todos los implicados:

– Promover la cultura de élite en la vida de

las Administraciones Tributarias nacionales, lo que pasa por respetar en la mayor medida de lo posible la organización interna, el modelo de carrera de ascenso y, fundamentalmente, mecanismos adecuados y rápidos para la renovación profesional al interior de esas organizaciones.

Evidentemente, eso pasa por concentrar el modelo de Administración Tributaria en la lucha contra la evasión, y especialmente en la formación integral –y con base constitucional– de sus funcionarios. La fiscalización y la atención al contribuyente deben pasar por una reingeniería, de modo que se hagan mucho más claras y eficaces las actuaciones de las Administraciones Tributarias en estos aspectos. Pero también pasa por darles todos los elementos suficientes para cumplir adecuadamente su función, como capacitación eficiente, material logístico adecuado y, sobre todo, nivel remunerativo óptimo.

- Construir un sistema de solución de conflictos predecible, asequible y confiable para todas las partes del proceso tributario. En todos los países de la región este aspecto ha pasado desapercibido, y en algunos de ellos, que tienen instancias administrativas y judiciales, el tema pasa por reorganizar el modelo, a modo de darle, cuanto menos a la etapa judicial, un nivel de importancia que hoy no tiene.
- Desarrollar una estructura relacional más adecuada entre la sociedad civil tributaria y el Estado. Las circunstancias actuales deben llevarnos a clarificar la relación entre ética y tributación sobre la base de asumir reglas de: (i) independencia del funcionario público en su relación con el sector privado, (ii) autonomía estatal clara y de ética empresarial, y (iii) limitaciones para quienes alguna vez pasaron por las entidades públicas y luego se desempeñan en el sector privado. A su vez, se necesitan instituciones de control más sólidas, marcos legales estrictos y una reglamentación más rigurosa al respecto.
- Promover la seguridad jurídica, esto es la predictibilidad de reglas tributarias claras que permitan que los ciudadanos puedan planificar los negocios de mediano y largo plazo. Ello supone además que los ciudadanos no solo estén informados de sus derechos –y por lo tanto, de sus posibilidades de lograr ahorro tributario– sino que también que asuman que tienen deberes, no solo de pago de tributos y de colaboración en la lucha contra la evasión, sino de apoyo a las políticas de eficiencia estatal, de ética pública y de promoción de la justicia de la imposición. 