

RETOS FISCALES PARA AMÉRICA LATINA

Entrevista a CLAUDINO PITA*

CLAUDINO PITA, abogado de la Universidad Nacional de Buenos Aires, especialista en política y administración tributaria de la Escuela Interamericana de Administración Pública de Río de Janeiro. Cursó Maestría en derecho social y de la empresa en la Universidad Federal de Río de Janeiro y Doctor en derecho social y de la empresa en la misma universidad.

Su amplia experiencia en el campo de la docencia se refleja en las cátedras sobre política y administración tributarias, derecho tributario internacional, armonización tributaria, doble tributación internacional de la renta, sistemas tributarios comparados, dictadas en distintas instituciones entre ellas la Escuela Interamericana de Administración Pública, Universidad Católica de la República Dominicana, y en el Instituto Nacional de Capacitación Tributaria del mismo país. También en la Escuela de Aduanas de España, Fundación Alemana para el Desarrollo, Escuela de Hacienda Pública de Venezuela, Universidad Católica de Brasil, Universidad de los Andes y Universidad Externado de Colombia.

En su experiencia profesional, se ha desempeñado como investigador y visitante del Banco Interamericano de Desarrollo; analista económico pleno del Centro de Estudios de

Economía y Gobierno del Instituto Brasileño de Economía; Jefe del Centro de Estudios fiscales de la Escuela Interamericana de Administración Pública; especialista del programa tributario de la OEA, coordinador del programa de armonización tributaria de ALALC actual ALADI. Actualmente se desempeña como director de planificación estratégica y estudios en el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), supervisión y apoyo técnico a los programas de cooperación técnica, coordinador del grupo de trabajo con Italia y Países Bajos sobre fiscalización y administración tributaria.

– **Centro de Estudios Fiscales:** ¿Cuáles son los desafíos que a su juicio debe asumir América Latina para lograr consolidar un sistema tributario equitativo y transparente?

– **CLAUDINO PITA:** En primer lugar es necesario tener presente que existen soluciones estructurales y soluciones coyunturales. ¿Qué quiere decir esto? Que debe tomarse conciencia de que existe una estructura básica del sistema tributario en la que queda poco margen para la “invención”, la cual debería verse afectada en la menor medida posible por medidas tributarias de carácter excepcional y transitorio.

* Entrevista concedida al Centro de Estudios Fiscales, representado por ROBERTO INSIGNARES GÓMEZ, Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Económico, Gerencia de Impuestos y Derecho Financiero y Tributario. Candidato a Doctor de la Universidad Carlos III de Madrid. Director Centro de Estudios Fiscales y docente del Departamento de Derecho Fiscal.

En cuanto a la estructura básica, la opinión prevaleciente es que los impuestos deben necesariamente obedecer el principio de la capacidad contributiva, vale decir, que deben incidir sobre manifestaciones de esa capacidad como lo son el ingreso (la renta percibida), el consumo (la renta consumida) y el patrimonio (la renta ahorrada). En ese sentido, las figuras tributarias tradicionales mantienen plena vigencia, pero debe cuidarse que su conformación técnica, es decir, la forma de definir las bases imponibles, los contribuyentes, las exenciones, no desvirtúe la observancia de aquel principio, otorgando tratamientos discriminatorios que signifiquen una distribución social de la carga tributaria que no respete ni siquiera un mínimo de equidad y tengan un efecto negativo en términos recaudatorios.

Al mismo tiempo, debe cuidarse que las normas que rigen los tributos sean transparentes. Esto quiere decir que las normas que sustentan el sistema tributario y las relaciones fisco-contribuyente permitan predecir claramente, al contribuyente, cuáles y de qué magnitud son las obligaciones tributarias substanciales (¿qué impuestos y por qué monto?) que se derivan de una determinada situación impositiva, al fisco, cuándo y en qué medida se han cumplido los términos previstos en la ley que hacen exigible el pago del impuesto. Si esto se logra, en beneficio del contribuyente se evitará la discrecionalidad y, más aun, la arbitrariedad de la administración tributaria y, en beneficio de esta última, se reducirá la posibilidad de utilizar maniobras elusivas o retardatorias por los contribuyentes, sirviéndose de lagunas legales y normas de interpretación incierta.

Establecida así la estructura básica del sistema tributario, la cual debe además ser estable, es posible que por razones coyunturales

sea necesario adoptar medidas tributarias de excepción, a veces a través de impuestos poco o nada ortodoxos, especialmente para hacer frente a necesidades de incrementar los ingresos públicos en momentos de crisis de las finanzas públicas. Si bien esto podría ser justificable, será importante que se tenga conciencia de la excepcionalidad y transitoriedad que debe corresponder a esas medidas. En caso contrario, su permanencia indefinida y a veces acumulativa con otras medidas de la misma índole en el sistema tributario, terminará generando un sistema inequitativo, distorsivo, complejo y consecuentemente de difícil administración y de peor aceptación por la sociedad.

CEF: ¿Están las administraciones tributarias de América Latina preparadas técnicamente para asumir el reto que demanda la aplicación de los precios de transferencia como instrumento de control a la elusión tributaria?

– **C. P.:** En realidad no se trata apenas de control de elusión, sino más bien de control de la evasión tributaria.

La manipulación de los precios de transferencia, entendiéndolo por estos los valores asignados a operaciones intraempresa, es decir entre una empresa controladora y sus controladas o entre dos empresas sujetas a una misma controladora, se presta para reasignar gastos y utilidades entre empresas ubicadas en distintas jurisdicciones, en búsqueda de minimizar la incidencia de los impuestos sobre las utilidades globales del grupo. Los mecanismos utilizados pueden ser, según convenga, la sobrefacturación, la subfacturación, la capitalización exigua (*thin capitalization*), la simulación, etc. Todo esto está más próximo de la evasión que de la elusión tributaria.

En realidad, el control de esos precios comprende una amplia gama de situaciones con-

forme al tipo de operaciones que involucre (préstamos, transferencias de tecnología, servicios técnicos, venta de mercaderías, etc.) y al sector de actividad económica que correspondan. El grado de dificultad para el control de aquellos precios por la administración tributaria, consecuentemente dependerá del tipo de operación y del sector de actividad de que se trate, comprendiendo situaciones de amplia complejidad y otras de relativa facilidad.

Considero que para un efectivo control de los precios de transferencia, es necesario que la administración se prepare, esto quiere decir que cuente con el respaldo legal necesario, con la estructura administrativa adecuada y con el personal especializado que le permita actuar en forma competente. Sin embargo, el encontrarse en una etapa incipiente de esa preparación e inclusive no haberla iniciado, no es razón para que ninguna administración tributaria deje de lado ese control, al menos sobre las operaciones y los sectores de actividad de menor sofisticación y por ende más accesibles, puesto que seguramente la manipulación de los precios de transferencia es uno de los mecanismos de más frecuente utilización para evadir impuestos.

– **CEF:** ¿Cómo han evolucionado los convenios de doble tributación en América Latina? ¿Han sido instrumentos eficaces en la etapa de globalización? ¿Cómo ve la situación en Colombia?

– **C. P.:** En realidad, a partir de los años 90 se produjo un verdadero salto en el número de países que celebraron tratados amplios para evitar la doble tributación.

Hasta esos años, excepto Argentina y Brasil, los países latinoamericanos tenían muy pocos o no tenían convenios de esa naturaleza.

Por otra parte, no conozco ningún estudio empírico que evalúe los beneficios que se puedan haber generado ese tipo de tratados, ni en términos generales ni referidos a la globalización.

Existen quienes, desde un punto de vista teórico, sostienen que los convenios de doble tributación tienen un efecto inductor de inversiones hacia el país importador de capital que los celebra, particularmente porque dan una mayor garantía de estabilidad al tratamiento tributario a que estarán sujetas las rentas derivadas de esas inversiones.

Al mismo tiempo, también hay quienes opinan que para países importadores de capital, esos convenios conllevan una pérdida cierta de recaudación al significar una limitación para la aplicación plena de sus impuestos, sobre la renta obtenida en su territorio por beneficiarios residentes en el otro país contratante y del cual provienen las inversiones.

Lógicamente ambas posiciones, a favor y contra la celebración de esos convenios, admiten una serie de consideraciones que sería impropio tratar aquí por su extensión y variedad.

En relación específicamente con la situación de Colombia, que no ha celebrado hasta el presente convenios bilaterales de ese tipo, ante la falta de análisis conclusivos sobre los beneficios o perjuicios emergentes de los convenios de doble tributación, no es posible determinar a priori si esa situación es benéfica o perjudicial. En todo caso, podría decirse que antes de iniciar negociaciones con cualquier país para concluir un convenio, cabrá examinar específicamente al menos cuáles son las reales posibilidades de obtener un flujo adicional de nuevas inversiones provenientes del otro país, de manera que no se incurra en una

mera pérdida de recaudación a favor de los titulares de inversiones ya existentes.

– **CEF:** En su concepto, ¿cuáles son las necesidades latentes en materia de capacitación para los funcionarios de las administraciones tributarias de América Latina?

– **C. P.:** Por una parte, es necesario elevar la “cultura tributaria” de los funcionarios de las administraciones tributarias latinoamericanas, en el sentido de sus conocimientos generales en materia tributaria, a través de programas regionales de capacitación de carácter masivo y permanente, como los que existieran hasta hace algo más de una década, auspiciados por el Banco Interamericano de Desarrollo. En este sentido cabe destacar que el CIAT se encuentra trabajando en un proyecto para la implantación de un curso básico de tributación, para los funcionarios de las administraciones tributarias de América Latina, bajo la modalidad de curso “virtual”, el que podrá ser ofrecido también como curso “a distancia” o presencial, según las condiciones de los países.

También, es necesario que como corolario de la toma de conciencia de que el principal capital de cualquier organización es el capital humano, se intensifiquen los esfuerzos de capacitación nacionales, sea a través de los centros de las propias administraciones, sea a través de convenios con entidades educativas del país y, sobre todo, que se vincule la actividad de capacitación a la propia carrera administrativa tributaria.

– **CEF:** ¿En qué estado se encuentra la adopción del Modelo del Código Tributario para América Latina en los países implicados?

– **C. P.:** Hasta el presente, el Modelo de Código Tributario del CIAT ha venido cumpliendo un rol de referencia para reformas legislativas de países latinoamericanos. No

obstante, podría ser importante darle una mayor difusión y, como se tiene proyectado en el CIAT, promover su análisis y actualización en el corto plazo, ya que ese Modelo fue concluido en el año 1997 y desde esa fecha son considerables las modificaciones que se operaron tanto en la concepción como en el desarrollo de las relaciones fisco-contribuyente.

– **CEF:** ¿Cuáles son los desafíos que se plantea el CIAT para los próximos cinco años?

C. P.: Continuar realizando estudios a través de grupos de trabajo que ofrezcan un punto de referencia en el campo tributario para las reformas legislativas y administrativas de sus países miembros, ampliar su capacidad de difusión de experiencias e informaciones tributarias de interés a través de su portal en Internet y de los eventos internacionales organizados por el Centro y, muy especialmente, concretar acciones en el campo de la capacitación tributaria que ofrezcan a los funcionarios de sus países miembros, mayores posibilidades de acceder a los conocimientos necesarios para un desarrollo profesional que redunde en un mejor desempeño de sus tareas y responsabilidades.

CEF: ¿Desde qué perspectiva y con qué instrumentos puede contribuir la academia en la modernización del sistema tributario?

C. P.: Considero que el mundo académico juega un rol de la mayor importancia en la modernización del sistema tributario en un doble sentido.

La actividad académica está en una situación privilegiada para la investigación, sobre todo para que ella sea imparcial, alejada de intereses de grupo, económicos o políticos, y así se puedan obtener como resultado de esa investigación orientaciones realmente

técnicas o científicas para los procesos de reforma tributaria, que por supuesto deberán sumarse en convergencia y armonía a otras orientaciones que deben surgir desde las perspectivas igualmente válidas, de otros sectores involucrados y que cabe tener en cuenta al perseguir la modernización del sistema tributario.

Además, es tarea de los centros académicos formar, actualizar y perfeccionar a los profesionales que en alguna oportunidad y al desempeñar determinados cargos, les corresponderá liderar o participar en aquellos procesos de reforma.

– **CEF:** ¿Qué tema aconsejaría usted investigar a los alumnos que actualmente cursan el programa de Maestría en Tributación en el Externado?

– **C. P.:** El estudio de la legislación tributaria comparada es un ingrediente importante para ampliar la visión sobre la tributación al permitirnos conocer diferentes alternativas para resolver un mismo problema. El análisis y la reflexión sobre un determinado aspecto tributario considerando simultáneamente diversas soluciones, sin duda contribuirá a que podamos llegar a conclusiones de mayor profundidad y más aproximadas a la mejor alternativa para cada caso en particular.

En cuanto al tema para investigar, considero que aun siendo básico y por esa misma razón esencial, el de los principios constitucionales tributarios es un tema de la ma-

yor relevancia. Este es un tema que siempre estuvo en la pauta de los tributaristas y merece una atención constante, en la medida en que va tomando diferentes matices en función de la variación del contexto en que esos principios se interpretan, en particular el principio de la capacidad contributiva.

Un tema específico que podría requerir detenerse a investigar sobre él, es el de la tributación de la renta de los grupos de empresa, con todas sus implicaciones. Es un tema que podría ser de interés desarrollar tanto desde el punto de vista de quienes se desenvuelven en actividades profesionales en el sector privado como en el sector público.

– **CEF:** ¿Cómo puede mejorarse en nuestras facultades de derecho la formación del derecho tributario?

– **C. P.:** Posiblemente introduciendo una visión más multidisciplinaria de un campo como el tributario que, en muchas oportunidades, exige un abordaje multidisciplinario. En tal sentido habría que asociar al estudio del derecho tributario, algunos conceptos básicos de materias como Finanzas Públicas y Contabilidad, por ejemplo.

Por otra parte, poniendo énfasis en la importante vinculación del derecho tributario con otras ramas del Derecho, particularmente con el derecho constitucional, el administrativo y el comercial, y al tratar de los principios y conceptos tributarios, efectuando una referencia a los de esas otras ramas jurídicas.

