

# ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA; Y SISTEMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

FERNANDO DÍAZ YUBERO\*

## Sumario:

I. Introducción. II. Situación actual del sistema tributario en América Latina. III. Propuestas de reforma del sistema fiscal y de la administración tributaria en América Latina.

## Introducción

La construcción de un Estado eficaz constituye uno de los puntos más destacados en el debate político internacional: un Estado capaz de asegurar el cumplimiento de las normas públicas y de los contratos privados; de preservar los derechos de los ciudadanos y de garantizar su ejercicio; de favorecer la competitividad internacional de su economía; de establecer un sistema fiscal equilibrado que promueva el desarrollo económico y social.

Se trata, en definitiva, de construir y consolidar un Estado con capacidad para hacer cumplir las decisiones políticas adoptadas por los legítimos representantes de los ciudadanos.

Naturalmente, este debate alcanza también a los países de América Latina, si bien en ellos aparece influido por algunas características propias que les afectan en mayor o menor medida, como son el elevado volumen de deuda pública y consiguiente coste financiero, las altísimas tasas de pobreza, la

gran concentración de la riqueza o la debilidad de las instituciones democráticas.

Por estas y otras razones, es preciso que los estados de América Latina favorezcan las condiciones para lograr un desarrollo económico sostenible y equilibrado que garantice la obtención de los recursos necesarios para cubrir los programas de educación, salud e inversión en las infraestructuras que hoy resultan imprescindibles en cualquier país que pretenda ser viable en un entorno económico, como el actual, muy competitivo y globalizado.

La modernización del Estado y de las instituciones democráticas, para hacerlas más eficaces y eficientes, favorece el funcionamiento de la economía, el aumento de la productividad y, en definitiva, las posibilidades de desarrollar políticas públicas redistributivas. Es difícil, sin embargo, cuantificar este impacto y pocos autores se han animado a hacerlo. No obstante, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera que más de la mitad de la distancia en la renta disponible por habitante entre los países de

\* Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Inspector de la Hacienda del Estado Español; Director del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España. Profesor invitado del Departamento de Derecho Fiscal.

1. EVELYNE HUBER y JOHN D. STEPHENS. *The Political Economy of Pension Reform: Latin*

América Latina y los países desarrollados, es consecuencia del mal funcionamiento de las instituciones públicas en los países americanos. Parece, por tanto, que el Estado sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de los países.

El sistema fiscal debe ser capaz de financiar un nivel adecuado de gasto público de la forma más eficiente y equitativa que sea posible. Ello exige, en América Latina y en los países en desarrollo, incrementar la recaudación para financiar los gastos públicos esenciales sin necesidad de incurrir en un endeudamiento excesivo y minimizando los posibles efectos desincentivadores sobre la actividad económica.

No obstante, los países en desarrollo encuentran una serie de dificultades estructurales para implantar un sistema fiscal eficaz.

En primer lugar, la estructura de estas economías presenta una amplia participación del sector primario y un gran número de pequeños negocios muy próximos a la economía informal que dificultan la aplicación del sistema fiscal.

Por otra parte, la distribución de la renta presenta unos altos niveles de concentración. Muchos países alcanzan un valor del índice de Gini superior al 0,5. América Latina es la región que ofrece la peor distribución de la riqueza en el mundo. Recientemente, el Ministro boliviano de Desarrollo Económico reconocía que el decil más rico de la población de Bolivia obtiene ingresos 90 veces mayores que el decil más pobre; la diferencia en las zonas rurales alcanzaba la proporción 170 a 1. Además de otras consecuencias, esta concentración de la riqueza, del poder económico y por tanto del político, supone una gran resistencia al cambio en el sistema fiscal de estos países.

Como luego veremos, para incrementar la recaudación fiscal hay que actuar sobre el cuadro tributario (incluyendo la financiación de la seguridad social) y sobre las administraciones que lo aplican, teniendo en cuenta la realidad socio-económica de cada país, las tendencias vigentes en la esfera internacional y las obligaciones asumidas en los pactos y acuerdos internacionales.

En definitiva, incrementar los ingresos fiscales exige:

- a. Reducir la brecha fiscal, definida como la diferencia entre recaudación real y potencial del cuadro tributario existente en un momento dado, mejorando la gestión.
- b. Revisar el sistema tributario para, en su caso, introducir nuevas figuras o reformar las existentes.

En la mayor parte de estos países hay que actuar con urgencia sobre los dos ámbitos, inevitablemente entrelazados, si bien el primero parece tener preferencia temporal sobre el segundo. Una vez reducida significativamente la evasión fiscal y realizados, en su caso, ajustes en el cuadro normativo, será posible plantearse la adopción de reformas fiscales en profundidad que permitan allegar recursos adicionales para hacer frente a nuevos programas de gasto que decida la autoridad política.

Es prácticamente imposible fijar un modelo de sistema fiscal y administración tributaria aplicable a todos los países de la región y en cualquier circunstancia. Pero sí es posible intentar definir una serie de líneas de acción que supongan avanzar hacia una alternativa fiscal más eficiente, con la holgura necesaria para que sea adaptable a los diferentes países.

En todo caso, habrá que prestar gran atención a las decisiones que se adopten en este campo, porque es evidente que la fiscalidad

es un ámbito de actuación extremadamente complejo y delicado en el que confluyen las tensiones y los intereses contrapuestos de los diferentes grupos económicos, políticos y sociales.

### 1. La situación actual del sistema tributario en América Latina

La situación expuesta en el apartado precedente revela la necesidad de elaborar y poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo, uno de cuyos prerequisites es el *fortalecimiento fiscal del Estado*, incrementando la recaudación y redistribuyendo el esfuerzo tributario.

En definitiva, se trata de mejorar un modelo impositivo cuya ineficiencia relativa queda de manifiesto al comparar las cifras de presión fiscal en América Latina con los datos de los países de la OCDE.

Pese a la debilidad de las estadísticas fiscales, tomando series largas (de 1975 a 1997) se pone de manifiesto una mala evolución de los datos de América Latina, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

efecto, representaba el 53% en el período 1975-1985 y apenas representa el 45% en la década siguiente.

Los últimos datos disponibles relativos al año 2001, ponen de manifiesto una ligera aproximación como consecuencia de un cierto incremento de la presión fiscal en los países latinoamericanos, si bien sigue sin alcanzar siquiera el 50% de la existente en los países desarrollados.

|                | Presión fiscal<br>2001 |
|----------------|------------------------|
| OCDE           | 36,9 %                 |
| América Latina | 18,4 %                 |

En cuanto a la estructura interna, en los países de la OCDE los impuestos directos suponen en torno al 50% de la recaudación tributaria total, mientras que en América Latina sólo alcanzan el 30%, y el 70% restante procede de los impuestos indirectos y de los derechos de aduanas.

Una aproximación a la realidad fiscal actual de los países iberoamericanos podría sintetizarse así:

#### Evolución de la presión fiscal

|                | Presión fiscal |       | Presión tributaria |       | Seguridad social |       |
|----------------|----------------|-------|--------------------|-------|------------------|-------|
|                | 75-85          | 86-97 | 75-85              | 86-97 | 75-85            | 86-97 |
| OCDE           | 28,3           | 34,2  | 19,5               | 23,4  | 8,8              | 10,8  |
| América Latina | 14,9           | 15,2  | 11,9               | 11,1  | 3                | 4,1   |
| Asia           | 14,0           | 15,8  | 13,5               | 14,8  | 0,5              | 1     |

(Fuente: FMI y estadísticas gubernamentales).

La primera conclusión es que la presión fiscal total (incluyendo la presión tributaria y la seguridad social) es más del doble en los países de la OCDE que en América Latina y, además, la distancia es creciente; en

#### 1.1 Impuestos sobre la renta y el patrimonio

Las principales características de estos impuestos en América Latina, son las siguientes:

a. El tipo marginal máximo de la imposición sobre la renta de las personas físicas se ha reducido desde un promedio del 50% en 1985-1986, al 38% en 1991 y al 36% en 2003.

b. El tipo marginal mínimo ha pasado, en las mismas fechas, del 7% en 1991 al 9% en 1997 y al 12% en 2003.

c. El tipo marginal máximo afecta a una proporción decreciente de contribuyentes y paralelamente, el nivel de renta exenta continua creciendo, con lo cual se ha venido reduciendo el número de contribuyentes y la recaudación.

d. Pese a los reiterados intentos por eliminar, o al menos reducir significativamente, los gastos fiscales de la imposición sobre la renta, permanecen en su estructura de manera significativa y poco transparente.

e. La tendencia dominante en la imposición sobre las rentas de capital es a reducir su carga fiscal, declarándolas exentas, sujetándolas a un tipo proporcional inferior al tipo marginal del impuesto y reduciendo el tipo de retención sobre dividendos e intereses pagados a entidades y personas no residentes.

f. En cuanto a la imposición sobre el patrimonio o activos, sólo algunos países la tienen establecida: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay entre otros, a un tipo proporcional testimonial.

g. El tipo de la imposición sobre sociedades disminuyó desde el 43,3% en 1986 al 27,6% en 2003.

### *1.2 Imposición sobre el consumo*

Las principales características actuales de la imposición sobre el consumo en los países iberoamericanos, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

a. La imposición sobre el consumo, cuyo

eje es el IVA, es el componente más importante de la recaudación. En gran parte de la región, alcanza el 70 de los ingresos tributarios totales, pese a que en muchos casos quedan exentas o no sujetas amplias categorías de bienes y servicios.

b. La imposición sobre el tráfico exterior ha venido reduciéndose, como consecuencia de la apertura de los mercados y los procesos de integración en marcha; solamente en las pequeñas economías insulares del Caribe conservan un papel relevante en la recaudación total.

c. La imposición sobre los consumos específicos recae sobre múltiples bienes y servicios pero a tipos de gravamen relativamente bajos, en general, lo que dificulta su gestión y limita su capacidad recaudatoria.

### *1.3 Contribuciones sociales*

La potencia recaudatoria de las contribuciones sociales varía según países, dependiendo del grado de cobertura de los sistemas de seguridad social implantados. Sin embargo, pese al importante volumen de recursos captados como contribuciones para la seguridad social, cada vez resultan más insuficientes para financiar los gastos a que están destinados.

La reforma chilena, que supuso pasar de un sistema de reparto a otro de capitalización y que es, en general, bien valorada, tuvo un efecto imitación en otros países del área. Sin embargo, cabe dudar de que esta sea la mejor opción para asegurar la viabilidad de las pensiones en estos países, caracterizados por contar con una población con un alto porcentaje de jóvenes.

En este sentido, un estudio de Naciones Unidas<sup>1</sup> cuestiona la eficiencia (la administración del sistema chileno es la más cara

de América Latina), la rentabilidad (las elevadas comisiones hacen que el rendimiento sea reducido y que tenga una fuerte regresividad) y finalmente, afirma el informe, no se ha conseguido ampliar la cobertura (las tasas se han mantenido constantes) ni se han fortalecido los mercados de capitales, ahorro e inversión (o el efecto ha sido marginal).

## 2. Propuestas de reforma del sistema fiscal y de la administración tributaria en América Latina

### 2.1 Propuestas de reforma del sistema fiscal

#### El cuadro tributario

La eficacia de la estrategia de reducción de la brecha fiscal, como forma de allegar recursos impositivos adicionales para financiar los procesos de desarrollo económico y bienestar social, tiene diferente recorrido según sean los países afectados.

Ese recorrido dependerá, ante todo, del tamaño de la brecha que se pretende cerrar. Según se vaya progresando en su reducción, cada vez será más difícil conseguir incrementos recaudatorios significativos a través de la reducción del fraude fiscal. Si las necesidades por satisfacer son muy importantes, será necesario reformar a fondo las leyes fiscales, si bien teniendo en cuenta que, en ocasiones, al comienzo mismo de los procesos de reforma habrá que realizar determinados ajustes en las normas tributarias, especialmente en relación con los tipos de gravamen y la definición de las bases imponibles.

La reforma fiscal habrá de tener como finalidad esencial, aunque no única, el *incremento de la recaudación*, y para ello existe margen suficiente en casi todos los países latinoamericanos que presentan, en general, niveles muy bajos de presión fiscal. El incremento tiene que ser sostenido en el tiempo, muy significativo en muchos países de la región y, en todo caso, acorde con la realidad económica y social de estos países. Se podría decir que deberíamos asistir a un aumento de la presión fiscal sin excesivas prisas pero sin ninguna pausa.

¿Cómo debería ser el sistema fiscal de los países de América Latina?

1. Suficiente. Es necesario, en las condiciones actuales, incrementar significativamente la recaudación tributaria para poder hacer frente a las necesidades financieras de los países y acometer los programas de gasto que demanda la sociedad.

2. Sencillo y aplicable, evitando complejidades excesivas y soluciones difíciles o muy costosas de gestionar. Se debe definir un cuadro tributario simplificado con pocos pero potentes impuestos desde el punto de vista recaudatorio.

3. Equitativo, para mejorar la distribución de la riqueza, y que pueda ser completado con políticas de gasto e inversión en capital fijo social y en capital humano que tengan, también, efectos redistributivos.

4. Coherente para los diferentes niveles territoriales y favorecedor de la corresponsabilidad fiscal, de forma que los recursos de todas las administraciones públicas provengan mayoritariamente de un cuadro tributario común, repartido con base en los

acuerdos y especificaciones que se alcancen entre las diferentes fuerzas políticas.

Las medidas concretas para avanzar en esa dirección, serían las siguientes:

1. Recuperar la Imposición sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) como el gran ingreso fiscal de la imposición directa. El IRPF siempre ha carecido de relevancia en Iberoamérica, salvo quizá en los primeros años de su introducción. La implantación del IVA, con su potencial recaudatorio y relativamente fácil gestión, acabó de arrumbarlo definitivamente. Urge reforzar la imposición sobre la renta si se quiere disponer de un tributo con capacidad recaudatoria suficiente para incrementar significativamente los ingresos fiscales y con un diseño que tenga en cuenta la realidad social y la capacidad de la administración tributaria encargada de aplicarlo.

2. Ampliación de las bases imponibles del IVA, revisando, en su caso, la tarifa y las exenciones, deducciones y regímenes especiales no siempre justificados.

3. Centrar la Imposición sobre Consumos Específicos en pocos productos –hidrocarburos, bebidas alcohólicas, labores de tabaco, vehículos, etc.–, pero aplicando tipos elevados, para ampliar la recaudación actual y simplificar su gestión.

4. Reforzar la imposición patrimonial, especialmente sobre la propiedad inmobiliaria, de gran importancia en los países considerados. Esta última puede convertirse, con diversas formas –ganancias patrimoniales, construcción y transmisión de inmuebles, etc.–, en la gran fuente financiadora del gasto municipal.

5. Sugerir, en materia de Seguridad Social, un *modelo mixto* universal, que refuerce los rasgos contributivos del sistema público, complementados con fórmulas privadas.

Las reformas acometidas por determinados países durante los últimos años para pasar de un modelo de reparto a otro de capitalización, todavía tienen un fuerte atractivo, aunque cabe dudar de sus ventajas para los ciudadanos sobre los sistemas de reparto vigentes en Europa, tal y como se señala en el informe de Naciones Unidas ya mencionado. En cuanto a su equilibrio financiero, no debería presentar problemas si se gestiona bien, dada la juventud de las pirámides poblacionales en la mayor parte de los países considerados.

6. Desarrollar los *tributos censales*, que permitan disponer de la información suficiente para que pueda aplicarse con éxito el núcleo de la reforma fiscal y que pueden constituir una vía de financiación de cierta importancia para los municipios.

7. Aplicar algún impuesto de protección ambiental o *ecológico*. Con ello se conseguirían dos objetivos: estar al día en la nueva tributación que se anuncia para el siglo XXI y contribuir a la protección efectiva del patrimonio natural, que puede ser, en algún caso ya lo es, una importantísima fuente de ingresos para los países de la región.

8. Reformar la tributación estatal y municipal. Una de las líneas de reforma abiertas, al menos teóricamente, desde la segunda mitad de los años 80, es la descentralización administrativa, bajo el principio de transferir competencias hacia las administraciones más próximas a los ciudadanos. El mecanismo de financiación más utilizado para cubrir los nuevos gastos de las entidades locales y regionales era el de la transferencia de recursos desde los presupuestos del Estado a los de las entidades subnacionales, sistema que presenta múltiples problemas. Sería conveniente cambiar el modelo hacia otro, caracterizado por las siguientes notas:

– Corresponsabilidad fiscal, con preferencia a la mera cesión de tributos, participando todas las administraciones en la recaudación de los tributos afectados.

– Cuadro reducido de impuestos, con importante potencial recaudatorio, en el caso de los entes locales, que afecte fundamentalmente a la propiedad inmobiliaria y a la matrícula de actividades económicas.

9. Elaborar un presupuesto anual de gastos fiscales, revisando los diferentes rubros, para eliminar los que se consideren prescindibles y hacer más visibles las actividades económicas y los grupos sociales, económicos o territorios beneficiados.

## 2.2 *Propuestas de reforma de la administración tributaria*

Se ha venido afirmando, con plena propiedad, que en los países en vías de desarrollo, la administración tributaria es la política tributaria, para subrayar la importancia que tiene la gestión de los impuestos en la efectiva aplicación de las normas tributarias.

Las normas tributarias han de establecerse, por tanto, teniendo siempre en cuenta la capacidad de la administración que habrá de gestionarlas. La gestión de impuestos personalizados y masivos requiere una administración con capacidad para manejar enormes volúmenes de información y de contribuyentes con una cultura del cumplimiento voluntario desarrollada, condiciones frecuentemente ausentes en los países de América Latina.

Habrà que establecer impuestos sencillos, incluso renunciando a otras características deseables; además, habrá que construir un espacio fiscal que contemple la realidad económica dual frecuente en este tipo de países, unas pocas empresas de gran tamaño

y modernas y un gran número de pequeñas empresas familiares sin hábitos contables, frecuentemente en la economía sumergida; es muy importante desarrollar mecanismos que permitan lograr acuerdos para compartir responsabilidades de gestión con organizaciones privadas (p. ej.: recaudación de las deudas a través de la red bancaria); y, por último, debería igualmente acomodarse el sistema de sanciones de forma que resulte proporcionado y pueda constituir realmente un refuerzo para la gestión y un estímulo efectivo para el cumplimiento tributario.

La estrategia general de cualquier administración tributaria moderna pasa por incrementar los niveles de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Ello exige actuar de forma decidida y simultánea en dos direcciones:

- Facilitar a los contribuyentes el que puedan cumplir con sus obligaciones fiscales.
- Reforzar la lucha contra el fraude fiscal.

La satisfacción de los objetivos precedentes supone que se debe profundizar en las siguientes líneas de reforma:

a. Dotar a la administración tributaria de un nivel orgánico suficiente dentro de la estructura administrativa y con autonomía suficiente para la gestión de los recursos humanos y presupuestarios y con un régimen financiero diferenciado. De este modo, se enlaza con tendencias gerenciales ya contrastadas en el sector privado, que favorecen la flexibilidad organizativa, refuerzan la autonomía de los gerentes, descentralizan la toma de decisiones y reducen el número de escalones en la pirámide jerárquica.

Como contrapartida, la administración tributaria debe asumir un sistema exigente de planificación y control que asegure la suficiente supervisión por parte de los re-

presentantes políticos de los ciudadanos y que evite su aislamiento o funcionamiento “independiente”.

La administración tributaria, como parte esencial de la administración pública, debe controlarse básicamente por los resultados obtenidos y no por el mero cumplimiento de los procedimientos.

b. La progresiva pérdida de entidad de los recursos arancelarios e impuestos sobre el tráfico exterior, y la existencia del IVA, parece aconsejar que la administración de los tributos internos y externos se integre en un único centro directivo. Todo ello, a los ritmos y con las formas que determine la diferente tradición y realidad de cada país. Cabe considerar que, en determinados países, ese centro directivo gestione también las cotizaciones sociales.

c. Lograr un servicio público más profesional al que se acceda por méritos contrastados y que suponga un freno al clientelismo político y a la patrimonialización de la administración pública por determinados grupos de funcionarios.

Es vital para el desarrollo de los países latinoamericanos disponer de unos funcionarios preparados, capaces e íntegros que aseguren la correcta aplicación del sistema tributario. Esto exige definir una carrera administrativa que ofrezca perspectivas de futuro, dentro de la organización, a los mejores empleados, retribuyendo adecuadamente su trabajo, de manera que se desincentive su paso al sector privado por razones económicas. La administración pública no puede ser una empresa, pero sí volverse más empresarial.

Por otra parte, hay que revisar, en muchos países, la dotación de personal en las administraciones tributarias que es, en muchas ocasiones, insuficiente.

d. Desarrollar una estrategia clara en rela-

ción con las nuevas tecnologías que permita manejar con garantía grandes cantidades de información, imputarla e interpretarla correctamente para conseguir un adecuado control de las obligaciones fiscales y al tiempo ofrecer buenos servicios de información y asistencia a los ciudadanos.

e. La administración tributaria debe disponer de potestades suficientes para obtener la información necesaria para aplicar el sistema fiscal. En este sentido, es indispensable la implantación del número de identificación fiscal (NIF), de uso obligatorio en todas las operaciones económicas o financieras con trascendencia tributaria.

f. Es preciso dotar a la administración de capacidad suficiente para hacer efectivas las deudas tributarias liquidadas y la supresión del secreto bancario para la actuación auditora.

g. La administración debe estar organizada con base en funciones (información y asistencia al contribuyente, control masivo, fiscalización en profundidad, cobranza coactiva, etc.) con una importante orientación por tipos de contribuyentes para dar una respuesta adecuada a diferentes necesidades.

h. El régimen sancionador debe ser riguroso pero equilibrado, de forma que unas sanciones excesivas no estimulen la inmersión de hechos imposables o, peor aún, su traslación a otros países, quienes serían beneficiarios de esa evasión.

i. En un entorno económico abierto se debe impulsar la cooperación internacional en todos sus prismas: intercambio de información, prácticas administrativas e inspecciones conjuntas.

j. Finalmente, hay que mencionar un aspecto esencial como es el relativo a los recursos financieros asignados a las administraciones tributarias.

Las organizaciones públicas han de acostumbrarse a la escasez de recursos y a que la sociedad exija cada vez mayor eficiencia. Sin embargo, resulta imprescindible contar con un nivel mínimo de recursos que haga viable la aplicación del sistema fiscal. Desgraciadamente, y no por casualidad, en muchos países latinoamericanos no se dota a sus administraciones tributarias de los recursos mínimos imprescindibles, lo que hace imposible aplicar las leyes en los términos aprobados en los parlamentos. ¿Hace falta reiterar que un sistema fiscal vale lo que valga la administración tributaria encargada de aplicarlo?

Lógicamente, estas grandes líneas deben completarse con el establecimiento de unos métodos y procedimientos de trabajo efica-

ces y con utilización intensiva de las nuevas tecnologías tanto en la vertiente del control como en la del servicio a los ciudadanos.

Como se señala en la introducción de este artículo, el funcionamiento de las instituciones públicas incide muy directamente en el nivel de desarrollo económico de los países.

Creo que, en América Latina, los aspectos fiscales constituyen un área crítica para aproximarnos al llamado objetivo del milenio: la reducción de los actuales niveles de pobreza a la mitad a través del crecimiento económico y de la mejor distribución de la riqueza. En definitiva, los aspectos fiscales constituyen un instrumento esencial para avanzar hacia una sociedad más estable, más cohesionada y más justa.

