

# AVANCE de Carácter Técnico

División de Asesoría Tributaria & Legal.  
Año: 2020  
Mes: Mayo No. 7

## Arquitectura deseable (*necesaria?*) de un Sistema Tributario postpandemia.

En nuestro Avance Nro. 2 de Marzo, hablábamos un tanto de cómo estaba el fenómeno de la tributación a nivel de algunos países, visto el escenario de pandemia actual, y qué estaban haciendo algunos gobiernos para atacar el tema, considerando lo pernicioso de los efectos económicos que estaba generando la parálisis total o parcial de la actividad en prácticamente todo el planeta.

Pudimos observar que el denominador común era el tratar de bajar la presión tributaria en esta etapa y conceder facilidades de pago, pero no se observaba para nada una tendencia que marcara el camino a dispensas o incentivos; es decir, que se pague lo que se deba pagar, pero con un diferimiento temporal.

Ahora bien, evaluando un poco el panorama cuando uno trabaja en esta área, no puede evitar que venga a la mente la reflexión, sobre cuál sería la mejor estructura impositiva de un sistema, una vez que “sea superada” la pandemia, toda vez que como

ya bien se ha dicho, habrá cambios a todo nivel, y ya nada será igual.

En primer lugar entendamos que esta pandemia, está generando y seguirá generando, una importante crisis económica a todo nivel.

Como consecuencia de ello, los países necesariamente deben adoptar medidas para mitigar la situación y que sus secuelas sean lo mas digeribles posibles, y no se prolonguen en el tiempo. Algunas de ellas van a suponer un aumento del gasto en el sector salud e industrial, y aportes a los sectores vulnerables que, junto a la previsible caída de los ingresos, pues de Perogrullo, van a generar aún mayores déficits fiscales.

A corto plazo, estos déficits se van a financiar con un incremento de la deuda pública vía empréstito externo o interno, pero tras la fase de reactivación, llegará en muchos casos la hora de la política tributaria.

Inicialmente debemos necesariamente asumir, que no existe un escenario Prêt-à-porter en materia tributaria, y mucho menos ante este particular tiempo que estamos viviendo, inédito y sin un antecedente comparable; por el contrario, lo procedente en estos casos, es un análisis concienzudo caso por caso, sistema por sistema, economía por economía, para que con la precisión de un sastre de alta costura, pueda llegarse al mejor resultado de un traje hecho a la medida, y con la mejor tela posible.

Hay que asumir, que la recaudación tributaria es un “mal necesario”, y que representa buena parte de los ingresos del Estado, por lo cual, cualquier medida que desde el punto de vista económico o de las finanzas públicas desee adoptarse, es poco probable que pase por una reducción de sus alícuotas o una eliminación de la carga tributaria o parte de ella.

Lo que si puede y necesariamente debe considerarse, es si el escenario actual de tributación que el país analizado tenga, es el mejor si se está apostando a una reactivación mediata o inmediata de la economía, luego de haber dormido ésta unas cuantas semanas, en las cuales se pudieron haber perdido desde puestos de trabajo, hasta la posibilidad de seguir en el proceso productivo en que la entidad sometida a tributación se encontraba, visto que, pudieron incluso haber desaparecido buena parte de sus aliados comerciales.

Si tomamos las recomendaciones promedio de cualquier cartilla que hable

sobre el tema, en cuanto a la búsqueda de la recuperación en una economía seriamente lesionada por la razón que sea, existen varios pasos a dar para poder transitar con relativo éxito esa senda:

- a) **Férrea disciplina fiscal:** en primer lugar, hay que apuntar a volver a la senda de la disciplina fiscal. No es fácil lograr el equilibrio entre los ingresos y los gastos y siempre va a ser un reto, especialmente cuando los primeros generalmente serán mucho más escasos, y los segundos, todo lo contrario. Sin embargo, la responsabilidad de un manejo fiscal adecuado por parte del Gobierno es un deber ineludible con todos los habitantes, de ahí que esta sea una variable de sumo interés al momento de hablar de sortear un déficit, crecimiento y desarrollo económico.
- b) En segundo lugar, las medidas que se adopten, no deben perjudicar o comprometer la recuperación económica a todo nivel; punto vital en consecuencia, evitar castigar con más carga tributaria a los sectores más vulnerables sobrevivientes del proceso vivido.
- c) En tercer lugar, es muy importante, que las medidas adoptadas estén investidas de la equidad necesaria, y no pasen a constituirse en medidas de efectos regresivos; como bien ya se ha dicho, “la propia crisis es regresiva por lo que es importante evitar que la salida también lo sea”.

d) Debe distinguirse bajo el marco jurídico necesario y apropiado, cuáles medidas adoptadas tienen carácter transitorio y cuáles son de carácter permanente; de hecho, la gran mayoría, deberían ser transitorias.

e) En caso de requerir el establecimiento de un incremento de alícuotas impositivas, o la aplicación de algún nuevo tributo para un sector muy específico que se asuma puede soportarlo, debe ser de tipo transitorio, o incluso apelar a los que suele llamarse, impuestos de “guerra” (implementados con un fin específico y de muy corta permanencia).

Visto lo anterior, cabría solo hacer unas consideraciones entonces sobre cuál podría ser el comportamiento de algunos tributos tipo que existen actualmente, debiendo considerar el lector lo siguiente: nuestras apreciaciones siendo de tipo científico y estructuradas sobre una base puramente técnica, plantean un escenario ideal sustentable en un país promedio, con una economía promedio, con disciplina fiscal, sin inflación o con inflación moderada, y sin conflictos de otra índole.

### **El impuesto al Valor Agregado como tributo emblema (IVA).**

Sabido es que el IVA, tiene un amplio potencial recaudatorio, un costo de administración muy bajo, y la labor fiscalizadora se traslada en buena parte a los miembros de la cadena de aplicación (percusión, repercusión, incidencia, difusión).

Bajo esta consideración previa, valdría decir entonces que en aquellos países donde aún existe margen, posiblemente será necesario aumentar su tasa, no solo la nominal, sino también la efectiva, examinando la racionalidad de las exenciones, exoneraciones y tasas reducidas, eso sí, con carácter temporal, ya que su finalidad no sería producir una recarga impositiva adicional, sino coadyuvar a la obtención de fondos extra presupuestarios para ayudar a paliar la crisis que se vive.

En esencia este impuesto es regresivo, y en consecuencia, sus efectos pueden ser positivos (recaudación de los sectores con mayor capacidad contributiva) y negativos (castiga igualmente a los sectores con capacidad o sin capacidad contributiva al adquirir el mismo bien o servicio); es por ello que siempre se sugiere que una decisión de incremento temporal de alícuotas, vaya acompañada de una transferencia de dichos fondos “excedentarios” a los hogares de menos recursos, con transferencias focalizadas que compensen los efectos por el alza del tributo (denominado “IVA Personalizado” o “IVA P”), mediante un registro fiable de beneficiarios.

Este tipo de registro que se crea, permite tener otro valor agregado que podría ser el poder medir el campo para la adopción de medidas de carácter social más eficaces. De hecho incluso, la mayor recaudación del IVA P podría financiar una reducción de las cargas a la seguridad social, fomentando así, el incremento del empleo o recuperación de los puestos de trabajo perdidos.

Por otro lado, la necesidad de obtener ingresos fiscales, puede llevar a implementar el IVA a los bienes y servicios comercializados por vía digital.

Una de las consecuencias directas por la vivencia de la cuarentena, ha sido el crecimiento del consumo de bienes y servicios mediante el uso de plataformas digitales, que en algunos países aún no son considerados hechos imponible, o no al menos en la medida de lo deseable.

Hay que destacar que este tipo de practica de adquisición de bienes y servicios, crea una fuerte competencia desleal con los sectores tradicionales con estructura formal, en especial en contra de las pequeñas empresas, precisamente las más castigadas por la crisis, ya que estas últimas tienen que soportar el grueso de la carga tributaria por ser fácilmente fiscalizables, mientras que los que lo hacen por los medios digitales, pueden manejar la venta de bienes y servicios a precios menores por su poca visibilidad ante el control fiscal.

### **El impuesto sobre la renta**

En el escenario que estamos viviendo y como estará la economía al finalizar esta esta pandemia, es decir, de resultados positivos a no tanto, o incluso, derivando a negativos, resulta impensable un incremento a las alícuotas tradicionales que gravan la renta.

Sin embargo, en extrema necesidad ante la precariedad de recursos y la necesidad recaudatoria, una opción podría ser el

incrementar las alícuotas sobre los rendimientos de capital en aquellos casos donde este impuesto está dualizado o semi-dualizado (sobre las rentas “pasivas” de capital, entre ellas los dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, etc.). De igual forma, el incremento de las alícuotas sobre las retribuciones al capital indicadas, incentivaría la reinversión en circuito de la propia actividad de la entidad, visto que este tributo elevado, desincentivaría entre otras cosas, el pago de dividendos, regalías y otras ganancias de capital.

Tengamos presente que al referirnos al tipo lineal y al tipo dual, hablamos de que el primero es aquel en el que toda la renta de los sujetos se integra en una sola base imponible y se grava el monto que supere el total de los incentivos (exenciones y exoneraciones) con un tipo impositivo progresivo, en tanto que el dual, se caracteriza porque no todos los ingresos son sometidos a la misma alícuota porque mientras por ejemplo, las rentas provenientes del trabajo gravan a un tipo impositivo progresivo, las rentas provenientes del capital, lo hacen a un tipo proporcional reducido.

### **El impuesto a la Propiedad, al Patrimonio Neto y a los Activos.**

En lo concerniente a estos impuestos señalados, y en cuanto al primero, es decir, el que grava la Propiedad, pudiera o incrementarse temporalmente o implementarse de no existir, y buscar gravar los inmuebles, tanto residenciales

(con un mínimo exento, o tipo de inmueble exento, como la vivienda principal o domicilio, por ejemplo) como empresariales rurales y urbanos. Por otro lado, también pudiera gravarse la propiedad vehicular, con lo cual se mejoraría la progresividad del sistema y contribuiría a sufragar la infraestructura vial (esto desde la óptica de un tributo de carácter nacional, ya que en la mayoría de las legislaciones, el poder rentístico local, tiene la potestad de gravar la tenencia de inmuebles o de vehículos).

En cuanto al gravamen al Patrimonio Neto, de igual forma, pudiera implementarse donde no exista, o incrementarse su alícuota de manera temporal, vista la circunstancia excepcional que busca atender. Claro está, ello siempre deberá ir de la mano para buscar que dentro el sistema tributario ya imperante en la jurisdicción, no produzca un exceso de presión tributaria sobre el sujeto ya castigado; debe implementarse con exenciones y por sectores, entendiendo que debe proteger incluso a los sectores mas atacados por la pandemia y sin duda, debiendo caracterizarse por su temporalidad en los lugares donde no haya sido un impuesto regular hasta el presente.

Similar consideración aplicaría para una eventual implementación o aumento de alícuota, de un impuesto a los activos.

Importante tener en cuenta, que técnicamente la coexistencia del Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a los Activos, es posible pero probablemente, no aconsejable. Es posible, porque en ambos casos, las bases de tributación podrían

construirse de tal manera a nivel de cada texto legal, que no se dupliquen: por ejemplo, el gravamen a los activos excluiría de la base de imposición a los inmuebles, que si serían gravados por la de Propiedad, etc. Ahora bien, no sería aconsejable, en la medida de que no es lo técnicamente puro según el estudio y la doctrina, que coexistan ambos tributos por el impacto que producen conjuntamente con otros tributos, en el ya impactado flujo de caja del contribuyente.

Como ya lo señalamos en líneas previas, estas acotaciones en materia tributaria, no son un traje que pueda vestir cualquier economía.

Por ejemplo, en una región con difícil acceso al financiamiento de largo plazo o con una economía en vías de desarrollo, no es recomendable gravar los capitales invertidos por medio de estos dos últimos tributos señalados, ya que son un factor de producción escaso en este tipo de países. Podría ser una alternativa transitoria vista la emergencia, pero no es un sustituto comparable al de una imposición a la renta global, al valor agregado, o a los impuestos a la propiedad inmobiliaria bien pensados.

Sin duda esto no agota el tema, pero ha tratado de esbozar lo que seguramente impactará la economía de muchos países postpandemia, claro está, de “relativas condiciones económicas deseables”. Sin duda, habrá mucho por hacer.

Antonio Dugarte Lobo  
Socio División de Asesoría Tributaria & Legal.