



AVANCE Técnico

División de Asesoría Tributaria & Legal.
02 Septiembre 2020. No. 01.

En estos tiempos críticos, mientras muchas jurisdicciones no dispensan tributos o disminuyen alícuotas, Uruguay, no piensa igual.

En los actuales momentos, los gobiernos de los diferentes países, seguramente se encuentran sacando cuentas para determinar, cuánto será el faltante con el objeto de poder cubrir el Déficit Fiscal que se les presentará como producto de la pandemia, su impacto en la economía, y la estrepitosa caída que ello ha generado en la tributación a todo nivel.

Algunos han tomado “medidas”, no tomando medidas, es decir, han dejado todo igual. La carga tributaria de rigor que ha venido acompañando al sujeto contribuyente como si nada estuviera pasando se mantiene, en cambio, otros han apuntado al aumento temporal de alícuotas, a la eliminación parcial de exenciones o exoneraciones, e incluso algunos han asomado la idea de crear tributos temporales como el llamado Impuesto a las Ganancias Excedentarias, Súbitas o Extraordinarias, del cual ya

hablamos en nuestro Avance Nro. 6 del mes de Agosto.

Poder prever o anticipar cuánto puede representar esta caída en la recaudación, no es una tarea simple. Veamos que dice al respecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI)(*):

“Pronosticar los ingresos tributarios durante la actual pandemia de la COVID-19 es una tarea difícil. Los métodos tradicionales para elaborar pronósticos, basados en simples elasticidades de los impuestos o en las elasticidades macroeconómicas, probablemente subestimen la disminución de la recaudación. Dado que el shock actual es muy asimétrico entre sectores y por tamaño de las empresas, se pueden obtener resultados más plausibles si los pronósticos de ingresos se desglosan por sector y tipo de impuesto, haciendo uso de

(*) En su “Fiscal Affairs - Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID – 19 - Retos en el pronóstico de los ingresos tributarios”.

la información disponible por sectores. Los pronósticos deben actualizarse de forma continua a medida que se disponga de nueva información sobre la pandemia y las medidas para combatirla”.

(...omissis...)

“La pandemia de la COVID-19 provocará una importante disminución de los ingresos tributarios en la mayoría de los países. Esto se debe directamente a la desaceleración económica e indirectamente a las medidas de política y administración tributarias adoptadas como respuesta. Las implicaciones para los hogares y las empresas alteran la actividad económica de formas que son únicas de esta crisis. Por ejemplo, la necesidad de distanciamiento social tiene efectos claros en la base impositiva, la administración tributaria y el cumplimiento tributario. Además, la pandemia puede afectar a la estructura de las economías de manera más permanente. En algunas economías, es probable que el sector externo también se vea sometido a presiones que resulten en depreciaciones o devaluaciones, lo que también puede afectar a los ingresos tributarios, y el signo de ese efecto dependerá de la estructura económica”.

Como bien se observa de estas citas previas, no es simple, ni la foto puede ser única y definitiva, además siempre estará presente un matiz de incertidumbre; es un tema complejo que requiere apertura, olfato, visión y seguimiento.

Continúa refiriendo el estudio lo siguiente:

“La experiencia de pandemias pasadas,

como el SARS, el H1N1 y el ébola, confirma que realizar pronósticos es un reto, aunque esta experiencia solo ofrece una orientación limitada, dada su distinta naturaleza. Estos brotes fueron distintos de la COVID-19; el SARS tuvo una propagación muy limitada en la comunidad y el H1N1, una mortalidad muy baja, y por lo tanto ninguno de ellos condujo a medidas de distanciamiento social generalizadas. Incluso el brote de ébola, que tuvo un impacto significativo en Sierra Leona, Liberia y Guinea, no causó en general un crecimiento negativo (excepto en Sierra Leona en 2015). En esta nota se examinan, en primer lugar, los principales canales a través de los cuales la pandemia afectará a los ingresos tributarios y no tributarios y cómo pueden incorporarse en los pronósticos. A esto le siguen varios estudios de casos, que muestran que los métodos tradicionales simples para elaborar pronósticos pueden generar errores significativos. La nota concluye con una lista de enseñanzas para quienes tengan a su cargo la elaboración de pronósticos”.



Hacer una estimación en la caída de los ingresos, conlleva a realizar una labor profesional, sincera, deslastrada de tintes políticos y pasiones radicales, toda vez que, cada jurisdicción deberá considerar si su análisis se hace en un escenario de economía en crecimiento, estancada, o que ya se encontraba en caída antes de la pandemia, etc. Atribuir la caída a solo la pandemia, cuando ya venían privando otros factores estructurales o coyunturales, sin duda sería irresponsable y desastroso.

Estudiosos del tema, ha alzado la voz siempre indicando que en el análisis que se efectúe, debe hacerse una clara distinción entre la fase de contención, con importantes medidas restrictivas, y el período posterior al que ya la pandemia haya sido “controlada”, teniendo en cuenta en todo momento, que el tiempo de reacción positiva y despertar de la economía dependerá del país, su ubicación geográfica, los elementos que le caracterizan como influyentes en su PIB, etc.



El informe y con respecto a lo que llama el “Impacto asimétrico del shock por sector empresarial y tamaño de las empresas”, considera:

“Debido a que la presión fiscal y las elasticidades tributarias varían según el sector, el cambio en la composición sectorial del PIB, que es de una magnitud inusual, tendrá un profundo impacto en los ingresos públicos. Es normal que los sectores tengan un desempeño diferente a lo largo del ciclo, pero esta asimetría es mucho mayor durante la pandemia actual. Por ejemplo, los sectores de hostelería y transporte se redujeron significativamente y algunos subsectores, como el transporte aéreo de pasajeros la o la gastronomía, están completamente paralizados en muchos países. Otros sectores, como la agricultura, se ven mucho menos afectados o tienen una menor

repercusión fiscal porque pagan menos impuestos, y otros, como los sectores de telecomunicaciones y comercio minorista, que dependen de la distribución, pueden prosperar. Por lo tanto, la utilización de estimaciones específicas por sectores mejora la calidad de los pronósticos. Dependiendo del nivel de impuestos que graven a los sectores más afectados por la pandemia, los ingresos públicos estarán en juego en mayor o menor medida”.

Debe tenerse en cuenta igualmente que, el análisis debe considerar el tamaño de la entidad y su grado de diversificación en la actividad que desarrolla, y de igual forma, qué tipo de cliente o adquirente tiene de sus bienes y/o servicios, es decir, pequeño, mediano, grande, nacional o foráneo.

Las empresas de distintos tamaños también podrían estar expuestas de manera diferente, y la situación por la que atraviesen los grandes contribuyentes pueden ser especialmente importantes para las proyecciones de ingresos.

Es menos probable que las pequeñas empresas estén diversificadas en más de un sector, por las razones que sean, bien sean éstas operativas, coyunturales, estructurales o de mercado; en consecuencia, no lucirían a priori como las que pudieran inclinar la balanza o contaminar el análisis.

Las estimaciones de elasticidades específicas (#) por tamaño probablemente sean menos relevantes

(#) Debido a que la presión fiscal y las elasticidades tributarias varían según el sector, el cambio en la composición sectorial del PIB, que es de una magnitud inusual, tendrá un profundo impacto en los ingresos públicos.

que las específicas por sector (y no suelen estar disponibles), pero aun así supondrían una mejora respecto a las Elasticidades agregadas (&), cuando no se disponga de datos sectoriales.

En muchos países, los ingresos tributarios están concentrados en unos pocos grandes contribuyentes, por lo que colaborar con ellos puede proporcionar información oportuna y probablemente más fiable que las relaciones históricas sobre los ingresos previstos; sin duda, la información estadística actualizada y confiable, es primordial en estos casos para poder construir una base creíble. En lo referente al juego de las Bases Imponibles a los fines de poder manejar parte de estas proyecciones y comportamientos recaudatorios, y debido a que el impacto de la pandemia difiere entre las distintas bases imponibles, es aún más importante de lo habitual elaborar pronóstico por separado para todos los impuestos principales.

Es natural que los ingresos tributarios varíen según las bases imponibles a lo largo del ciclo; es así como entonces, en el caso de los impuestos basados en las ganancias, como el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, puede decirse que son mucho más volátiles o indeterminables que

los impuestos sobre el consumo o los impuestos basados en la propiedad. Sin embargo, estos efectos pueden ser mayores y diferentes en esta pandemia ya que la recaudación de impuestos sobre el consumo, que suelen ser relativamente estables si no hay variaciones dramáticas en las alícuotas o bases de determinación, se ve muy afectada por las medidas de distanciamiento social que impide al consumidor promedio, salir a la calle y mantener su ritmo habitual de compras. Algunas bases imponibles, como las de los impuestos sobre los pasajes aéreos u hospedajes (turismo), pueden incluso colapsar (y, aunque posiblemente sean insignificantes en el conjunto, pueden ser importantes para el beneficiario de estos ingresos, como los municipios). La recaudación de derechos de aduana dependerá de cómo afecte la crisis al comercio internacional y puede cambiar con rapidez en caso de ajustes de los tipos de cambio.



(&) “Se puede entender o definir a la Elasticidad, como la variación porcentual de una variable X en relación con una variable Y. Si la variación porcentual de la variable dependiente Y es mayor que la variable independiente X, se dice que la relación es elástica, ya que la variable dependiente Y varía en mayor cantidad de la variable X. Por el contrario, si la variación porcentual de la variable X es mayor que Y, la relación es inelástica. La elasticidad es uno de los conceptos más importantes utilizados en la teoría económica. Es empleada en el estudio de la demanda y los diferentes tipos de bienes que existen en la teoría del consumidor, la incidencia de la fiscalidad indirecta, los conceptos marginales en la teoría de la empresa, y de la distribución de la riqueza. La elasticidad es también de importancia en el análisis de la distribución del bienestar, en particular, el excedente del consumidor y el excedente del productor.

La elasticidad demanda-precio o simplemente elasticidad de la demanda, mide la variación relativa o porcentual que experimenta la cantidad demandada como consecuencia de una variación en el precio de un uno por ciento, en otras palabras mide la intensidad con la que responden los compradores a una variación en el precio”. Alfred Marshall.

Ya, desde una óptica distinta y del lado de lo que podrá hacer el ente recaudador, debemos considerar que, sin duda la crisis, obstaculizará la capacidad de las Administraciones para recaudar impuestos y puede afectar al cumplimiento tributario.

Un análisis del impacto de la crisis financiera en su momento, concluyó que el cumplimiento tributario tiende a disminuir durante una desaceleración económica, pero que se recupera con rapidez posteriormente. Esto indica un efecto sobre el cumplimiento derivado de la disponibilidad de dinero en vez de un cambio más persistente en el comportamiento de los contribuyentes. En la crisis actual, los ingresos públicos se verán afectados con toda seguridad a medida que los países retrasan los plazos de declaración o pago (si lo hicieren), ya sea para apoyar el flujo de caja de los contribuyentes o donde aún hayan trámites que deben ser realizarse en persona ante las oficinas del ente, visto el distanciamiento social. Por lo tanto, es importante tomar en cuenta igualmente, los mecanismos de recaudación existentes y su posible impacto en los ingresos tributarios.

Caso Uruguayo

Como hemos visto, el tema impositivo es preponderante en el escenario actual, pero mientras algunos países no parecieran proteger al contribuyente, encontramos un caso distinto, tal y cual es el caso de Uruguay.

Como se ha conocido, el Presidente de Uruguay, en días previos señaló que no establecería ni incrementos de alícuotas impositivas, ni nuevos tributos ya que “se trata de una apuesta por quienes serán los

protagonistas de la recuperación post-pandemia y la necesidad de que el Estado y en especial los funcionarios políticos den el ejemplo en contextos de crisis”; así mismo señaló también que “En un momento, tuvimos una presión muy fuerte de que había que generar más tributos, aumentar los tributos al patrimonio, aumentar los tributos a la gente que tiene emprendimientos mayores y yo me negué rotundamente”.

De igual forma indicó que “(...) los emprendedores son los que más están empujando y van a empujar la salida del país. Si nosotros en la pandemia castigamos al que emprende, castigamos al que da laburo, al que produce, al que innova, al que comercia, ese va a quedar en la vera del camino”. Cabe destacar que a la presión que el Presidente refiere que recibió, su respuesta fue “(...) la creación de un impuesto del 20 por ciento del salario al Presidente, a sus ministros, a senadores, a diputados y a todos los funcionarios públicos que ganaran más de 1.900 dólares durante dos meses”.

Que filosofía tan interesante! Valdría la pena que sea imitada en otras jurisdicciones.

Antonio Dugarte Lobo.
Socio División de Asesoría Tributaria & Legal.

