

Tema 2

“Técnica Tributaria”

Evolución de la Técnica Tributaria

DR. HUGO A. DE MARCO

Ante todo deseo expresar mi reconocimiento a los organizadores de estas V Jornadas Nacionales de Tributación, y en especial al señor Presidente del Grupo Peruano de la Asociación Fiscal Internacional, Doctor Javier Luque Bustamante, por la deferencia que han tenido al invitarme a participar como expositor, en este tan importante evento, y ante tan destacadas personalidades.

Se me ha confiado la presentación inicial del Tema 2 “Técnica Tributaria” y se me solicitó que expusiera su evolución hasta nuestros días. El tema es sumamente vasto, por lo que para tratar de desarrollarlo en el tiempo asignado me limitaré a los principales impuestos, el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a la Renta, y a los hechos más significativos operados en las dos últimas décadas.

Antes de entrar al análisis específico del tema asignado, creo conveniente recordar que la técnica tributaria es instrumental, y si bien tiene un área concreta de acción, está estrechamente relacionada con las restantes áreas: con la política, con la administración y con el derecho tributario. La proyección y el desarrollo técnico de un tributo debe obedecer a los objetivos que fija la política tributaria.

pero también debe considerar la realidad y posibilidad de su administración; la vinculación con el derecho tributario es obvia, toda la elaboración técnica de un tributo se plasma en un texto jurídico.

Imposición General al Consumo

La imposición general al consumo muestra en las dos últimas décadas los hechos más significativos que pueden observarse en el área de la técnica tributaria. El aporte más importante lo constituye, sin lugar a dudas, la introducción y desarrollo del denominado “Impuesto al Valor Agregado”. En realidad la técnica se introduce en Francia en la década de los '60, y posteriormente se aplica por Brasil y Uruguay en los años 1966 y 1967, pero el alcance y amplitud que tiene hoy en día no se desarrolla sino hasta mediados de la década de los '70, y se extiende, en especial en la década de los '80, en todos los continentes, para constituirse rápidamente en uno de los pilares del financiamiento del sector público, y, en muchos países, en el impuesto más importante. Por el papel que este impuesto juega en la economía de la mayoría de los países, algunos tributaristas consideran que su introducción constituye un hito y es el hecho más importante de la tributación en toda su historia.



Diversos elementos de la técnica que se utilizan en el Impuesto al Valor Agregado, en realidad no son novedosos, pero la integración de todos ellos y quizá la importancia que adquirió el impuesto, despertó la atención de los tributaristas y creó inquietudes al encontrarse frente a una técnica que les resultaba diferente a lo que estaban acostumbrados a analizar. En cierta forma esta técnica conmovió las bases del derecho tributario y generó un sinnúmero de discusiones y dudas, algunas de las cuales aún subsisten hoy en día en aspectos tan importantes como el hecho imponible, el carácter del sujeto obligado, el contribuyente, la figura del débito y del crédito fiscal, el significado jurídico del destaque del impuesto en la factura, etc.

En rigor el Impuesto al Valor Agregado es una forma de impuesto general al consumo no acumulativo, que se percibe de todos los agentes económicos que intervienen en el proceso de producción y distribución de bienes y servicios. Es la forma más eficiente para gravar el consumo general. Para ello utiliza una técnica por la que se fracciona el pago del impuesto, que finalmente afecta a los bienes y servicios, entre todos los agentes económicos, guardando cierta relación con el valor agregado que cada uno de ellos incorpora.

Como todos conocen, esa técnica consiste en el método de deducción sobre base financiera, permitiendo que el impuesto que se aplica en oportunidad de las ventas se deduzca del que se hubiera aplicado en oportunidad de las compras. Por esta técnica resultaría gravado, en el largo plazo y en condiciones óptimas, un importe aproximado al valor agregado por el sujeto, de allí su denominación; pero sólo se tendería a ese valor, su mayor o menor aproximación dependerá fundamentalmente de la amplitud de la base de imposición.

Con un enfoque macroeconómico, el impuesto recaudado en cada período de imposición responde al consumo total de los individuos

y familias en ese mismo período. La técnica utilizada lleva a que todas las transacciones entre sujetos gravados generen simultáneamente un débito para el vendedor y un crédito para el comprador, ambos de idéntico valor, siempre que la operación esté gravada y se aplique a la consecución de operaciones también gravadas. Es decir que a nivel macro el débito y el crédito fiscales por transacciones entre sujetos gravados se anulan por tratarse de cifras iguales con signo contrario. El monto de la recaudación final vendrá dado por las ventas que no generan derecho a crédito, es decir por las ventas al consumidor final, lo que demuestra la afirmación anterior. Por supuesto que esto dicho con una gran simplificación. En realidad no habrá una correspondencia perfecta entre recaudación y consumo, toda vez que existen operaciones no gravadas; la correspondencia será mayor o menor dependiendo de la amplitud de la base de imposición. Por supuesto que esa correspondencia también se verá afectada por cualquier limitación o postergación en el tiempo, de la deducibilidad del crédito fiscal.

Cabe considerar en forma resumida las principales diferencias que suelen encontrarse en este impuesto, así como los principales cambios operados en los últimos años.

La primera diferencia que anotamos es la referida a la amplitud de la base de imposición. Desde su origen estas diferencias obedecieron a distintos objetivos en la introducción del impuesto. En Europa la adopción del Impuesto al Valor Agregado obedeció a exigencias del proceso de integración económica; dada la alta competitividad entre los países asociados, se hacía necesario evitar toda discriminación tributaria, por lo que a nivel comunitario se resolvió la adopción de este impuesto en sustitución de los que regían en los diversos países, aplicando el principio de destino con descarga del impuesto en frontera. Para que este principio pudiera aplicarse a plenitud era indispensable que el impuesto fuera neutro y no generara acumulación, lo que obligó a que tuviera una muy amplia base



y sólo admitiera muy limitadas exoneraciones.

En cambio, en América Latina y en general en el resto del mundo, el Impuesto al Valor Agregado se adopta para atender a necesidades nacionales. En la gran mayoría de los países esa adopción se hace mediante la reforma del impuesto al consumo que regía en ese momento, partiendo de la amplitud que tenía la base de imposición del impuesto preexistente. De ahí que inicialmente en la mayoría de los países el impuesto gravara solamente bienes, o la generalidad de los bienes y limitados servicios, y contuviera un número importante de exoneraciones. En América Latina los objetivos perseguidos con la introducción del impuesto fueron los de recaudación, eficiencia y neutralidad, pero admitiendo efectos acumulativos compatibles con una mayor simplicidad administrativa, por lo que existieron importantes limitaciones en la base de imposición.

En los últimos años, con el objetivo de recaudación se opera un movimiento de generalización del impuesto, apreciándose una clara tendencia a ampliar la base de imposición para abarcar la generalidad de bienes y servicios. Esa generalización tiene en algunos casos particularidades que ameritan especial consideración y que pueden tener soluciones diferentes en distintos países.

En primer lugar hay que tener presente que en el caso del Impuesto al Valor Agregado la ampliación de la base -incorporación en el ámbito de imposición de bienes, servicios o sujetos que antes no estaban gravados por otros impuestos- no siempre origina una mayor recaudación acorde con el volumen de esa ampliación. La mayor recaudación aparente se vería reducida por dos razones: a) por la posibilidad de deducir el impuesto contenido en los precios de los insumos gravados de esos bienes y servicios que se incorporan, que antes no podían deducirse por no estar destinados a operaciones gravadas; esta merma de la recaudación será mayor o me-

nor, dependiendo de la importancia relativa de esos insumos; y b) por que estos bienes y servicios que pasan a estar gravados generan crédito fiscal para su comprador toda vez que sean insumo de otros bienes o servicios gravados, crédito que antes no otorgaban por no estar gravados. Cuando esta ampliación se hace sustituyendo otro impuesto también hay que computar la pérdida de recaudación de este impuesto que se deja de percibir. Cabe reconocer que la ampliación de la base puede provocar cierta elevación de los precios de los bienes y servicios que pasan a estar gravados, lo que sí provocará un aumento directo de la recaudación.

Además del efecto ingreso es necesario tener en cuenta otros efectos que tiene la aplicación de la base de imposición. Uno es en cuanto a la neutralidad; con la generalización el impuesto gana en neutralidad al reducir el efecto acumulación que toda restricción de base provoca. Otro es en cuanto a la simplicidad administrativa, tanto para el contribuyente como para la administración, y consecuentemente respecto de las brechas de evasión y de las posibilidades de control; en general se puede decir que con la ampliación de la base el impuesto gana en simplicidad, pero ello no es cierto en todos los casos, ni igualmente cierto en todos los países y para todas las administraciones.

Algunas actividades y algunos sujetos son de difícil control para las administraciones tributarias, por lo que su inclusión en el ámbito de aplicación del impuesto requiere una cuidadosa evaluación. Ejemplo de ello son la producción primaria, el pequeño comerciante, los servicios personales, etc.

En muchos países la producción agrícola se realiza por un importante número de productores individuales y familias que no tienen organización empresarial, ni están en condiciones de cumplir con las formalidades propias del impuesto. Algo semejante puede ocurrir con la pesca no empresarial y con la pequeña minería. La inclusión en el ámbito del



impuesto de estos sujetos puede acarrear dificultades administrativas tanto para los productores como a la propia administración tributaria. Su exclusión del impuesto no implica una pérdida importante de recaudación, toda vez que el impuesto dejado de percibir se recupera en las posteriores transacciones gravadas. El reducido efecto ingreso y la complejidad administrativa ha llevado a que casi todas las legislaciones hayan dado un tratamiento especial a estos productores o a la producción primaria. Y pueden apreciarse diversas alternativas técnicas que conforman esos tratamientos diferenciales. Una opción es la exclusión o la exoneración, pero tiene como inconveniente que al no estar gravados, los productores no pueden deducir el impuesto contenido en el precio de la maquinaria y de los bienes y servicios que aplican a la producción. En la mayoría de los casos esta carga impositiva afecta la rentabilidad del productor, por no poder transferirla en sus ventas, al no poder incidir en los precios de mercado. Para solucionar este inconveniente muchas legislaciones exoneran el impuesto a la maquinaria agrícola y a los insumos que se utilizan en la producción, o a los más importantes. La solución, además de ser imperfecta -siempre subsistirá algo de impuesto- acarrea otras complejidades consecuencia de estas exoneraciones de arrastre; el impuesto pierde eficiencia y pierde simplicidad.

Una solución alternativa a la exoneración de insumos agrícolas la constituye la devolución del impuesto al productor o la aplicación de la tasa "0", como suele denominarse. Pero el sistema resulta demasiado complejo, tanto para el productor como para la administración tributaria, y además de riesgoso se vuelve muy costoso para la administración, que tendrá un importante trabajo no para recaudar sino para devolver impuesto.

Otra solución alternativa es la de gravar a estos productores pero exigiéndoles un mínimo de formalidades y sin necesidad de tener contactos con la administración tributaria. Los productores, que se gravan con una alí-

cuota reducida que simplemente les permita recuperar el impuesto que viene contenido en el precio de sus adquisiciones, deben inscribirse en los registros, emitir facturas y facturar el impuesto, pero no tienen obligación de presentar declaraciones, pues se asume que el débito por sus ventas es igual al crédito por sus adquisiciones. La principal dificultad de esta solución consiste en la fijación de esa alícuota reducida, con las posibles consecuencias en la recaudación si no se fija correctamente; además se afecta la equidad, siempre habrá algunos productores beneficiados y otros perjudicados pues no todos producen con el mismo volumen de insumos. Otro aspecto negativo es que el productor, aunque está gravado y otorga crédito, carece de interés en exigir documentación a su proveedor, se rompe la oposición de intereses entre contribuyentes, los intereses dejan de ser opuestos para ser concurrentes.

Con resultado similar a la anterior, otra solución alternativa consiste en la exoneración del productor pero con otorgamiento de un crédito ficto a su comprador. Se parte del supuesto que ese crédito provocará un aumento del precio que estaría dispuesto a pagar el comprador, que compensaría al productor por el impuesto contenido en sus compras. Esta solución si bien desliga de toda obligación al productor, tiene los mismos inconvenientes que la alternativa anterior, con el agregado de la inseguridad que el crédito ficto beneficie realmente al productor.

Otra alternativa consiste en gravar al productor con las mismas obligaciones que a los demás sujetos, se entiende que si están gravados por el Impuesto a la Renta por su renta real, el Impuesto al Valor Agregado les crearía muchas dificultades adicionales; pero subsisten las dificultades de control, y para asegurar la recaudación se crea la figura del sustituto en ciertos comerciantes o industriales que adquieren la producción o intermedian en su comercialización. No cabe duda que este tratamiento es más complejo que el régimen general, su justificación radica en el otor-



gamiento de mayores garantías a la administración tributaria para la recaudación proveniente del sector.

Como se puede ver hay una variada gama de alternativas técnicas para el tratamiento del sector primario, ninguna es perfecta, cada una de ellas puede ser más apta que las otras, dependiendo de variadas circunstancias, como objetivos perseguidos, organización de la producción y de la comercialización, características de los productores, medios con que cuenta la administración tributaria, etc.

Situación parecida se presenta con los pequeños comerciantes, artesanos o pequeños industriales. Generalmente la inclusión o exclusión en el ámbito de la aplicación del impuesto no tiene efectos muy importantes en la recaudación que de ellos se perciba o se deje de percibir. Si esos sujetos realizan ventas a otros sujetos gravados, el impuesto dejado de percibir si no están gravados, se recuperaría en transacciones posteriores del sujeto gravado. Podría haber efecto acumulación, pero presumiblemente ha de ser de escasa importancia. Si por el contrario estos pequeños empresarios operaran con el consumidor final habría una pérdida de recaudación con su exclusión, que sería proporcional al valor agregado incorporado por ellos. La magnitud de la merma de la recaudación dependerá de la entidad de ese valor agregado y de la importancia relativa del sector de pequeños empresarios que se considere. Este es un problema que está adquiriendo una creciente importancia en la mayoría de los países de América Latina. Pero además del efecto ingreso que su exclusión pudiera ocasionar por lo dejado de percibir de ellos, pre-ocupa la pérdida de recaudación que pudiera derivarse de la ruptura de la oposición de intereses entre estos pequeños comerciantes y las empresas gravadas que realizan transacciones con ellos, proveedores a clientes; los intereses respecto del impuesto dejarían de ser opuestos para volverse concurrentes, generando una posible brecha de evasión. Por otra parte, por las características de estos pe-

queños comerciantes, su inclusión en el ámbito del impuesto les significaría una carga muy importante: por lo general tienen escasa instrucción, carecen de organización administrativa, y no están en condiciones de cumplir, o les resulta muy pesado cumplir con las obligaciones del impuesto. A su vez, a las administraciones tributarias les resulta muy costoso administrar este tipo de contribuyentes y muy difícil su control. Todos estos aspectos juegan al momento de adoptar una solución.

Las alternativas que ofrece la técnica tributaria son bastante amplias, ninguna solución es perfecta, todas tienen sus ventajas y sus inconvenientes. Los tratamientos alternativos van desde la exclusión o exoneración, hasta la inclusión como los demás contribuyentes, pasando por diversas alternativas de tratamiento diferencial: exoneración y aplicación de un impuesto sustitutivo autónomo; inclusión con un impuesto sustitutivo simplificado, con derecho a crédito, total o parcial; utilización de la figura del sujeto sustituto que pasa a asumir las obligaciones del pequeño comerciante. También suelen adoptarse más de una solución. Las características de los impuestos sustitutos o simplificados pueden ser muy variadas; como se aplican a un grupo de sujetos no homogéneo suelen crearse categorías o subgrupos, a manera de diferenciar el monto del impuesto que pagaría cada uno de ellos, a cuyos efectos se procura cierta equidad, pero cuanto mayor equidad se quiera introducir más complejo se vuelve el régimen diferencial. No entraremos al análisis de estas alternativas, porque el tiempo no lo permite y porque creemos que son conocidas.

La generalización del impuesto a los servicios, es tal vez que ello ha dado lugar a mayores dificultades, o ha creado mayores complejidades, para definir los servicios comprendidos, para definir el principio jurisdiccional aplicable, para la consideración de la importación y exportación de servicios y consecuentemente la aplicación del mismo trata-



miento que se da a los bienes. La imposición de la importación de servicios no resulta simple, pero más compleja aún resulta la exoneración y devolución de impuestos en la exportación de servicios, la que resulta de muy difícil control y puede constituirse en una importante fuente de evasión.

Hay particularmente algunos servicios cuya inclusión en el impuesto puede no tener un impacto importante en la recaudación, por tratarse de servicios que se prestan en su mayor medida a otros contribuyentes, pero que, en cambio, pueden crear dificultades para su administración y control, por la especial modalidad operativa del servicio. Tal es el caso de las operaciones de seguro, y en especial de las operaciones financieras, por lo que su inclusión y tratamiento en el impuesto ha creado dudas muy fundadas.

Pero tal vez los problemas técnicos más complejos radican en la propia definición de servicios gravados, y en especial definir hasta donde alcanza la generalización cuando se extiende a servicios personales, a servicios que no son prestados por empresas, sino por personas físicas, por individuos. Y aquí el problema no es sólo el de plasmar en el texto jurídico su definición, sino de definir conceptualmente hasta donde alcanzará esa inclusión. Otro problema que apareja la incorporación de los servicios personales se refiere a la deducibilidad de los créditos fiscales por la posibilidad de deducción de créditos por adquisiciones y gastos que no se aplican a la prestación del servicio, y cuando se trata de bienes y servicios de uso dual, que pueden ser aplicados a la prestación del servicio, o consumidos o usados a título individual o familiar. Esta es una brecha de evasión de muy difícil control por las administraciones tributarias. Esta dificultad ha dado motivo a la tendencia de eliminar el crédito fiscal en el caso de los servicios personales; estas limitaciones por lo general sólo se han aplicado respecto del crédito que pudiera derivar de las adquisiciones de automóviles u otros bienes de uso, pero es admisible la po-

sibilidad de extenderlas a otros créditos fiscales. Debe reconocerse que esta situación también puede darse en el caso de organizaciones empresariales, aunque presumiblemente es de menor importancia.

En resumen, respecto de la imposición general al consumo se aprecia una evolución sustancial con la introducción de la técnica del valor agregado, y con su extensión y consolidación desde mediados de la década de los '70 y en especial en la década de los '80. También se observa en América Latina, en los últimos años una clara tendencia a la generalización del impuesto orientada a gravar la generalidad de los bienes y servicios.

Imposición a la Renta

En el caso de la imposición a las rentas la evolución en los últimos años no ha sido tan clara y en muchos casos ha sido errática y oscilante. Con todo hay algunos aspectos que en América Latina han marcado cierta tendencia.

Así puede observarse un movimiento bastante generalizado que comenzó en los países desarrollados, tendiente a simplificar el impuesto; a reconstituir la base imponible que estaba bastante erosionada con múltiples deducciones, exoneraciones, bonificaciones y privilegios; a reducir la cantidad de tramos de la escala de tasas; a bajar las alícuotas; y a simplificar las deducciones personales y cargas de familia. Ello tanto en el impuesto personal como en el impuesto a las sociedades. Estas modificaciones procuraban ampliar la base imponible, lograr una mayor recaudación, dar mayor equidad al sistema y atenuar la presión impositiva a las empresas para permitirles una mayor competitividad externa. Este fue un movimiento bastante generalizado en la década de los '80, que fue seguido por varios países de América Latina.

Específicamente en nuestra región hay otros hechos que motivaron cambios bastante generalizados. El principal fue el proceso



inflacionario que afectó a los países de la región, de los que felizmente la mayoría ya han salido. Estos procesos, graves en algunos casos, moderados pero persistentes en otros, distorsionaron la imposición a la renta. Para tratar de paliar sus efectos se realizaron diversos ajustes: en el impuesto personal, correcciones de los mínimos no imponibles, de las deducciones personales, de los tramos de las escalas, del cómputo de intereses, de las ganancias de capital, etc.; en la determinación de la renta de las empresas, actualización de los valores de los activos fijos, de las amortizaciones y depreciaciones, de los resultados por ventas de activos fijos, etc. Estos ajustes fueron inicialmente discrecionales, se reiteraron en varios casos y se volvieron automáticos en otros. Algunos países que sufrieron procesos inflacionarios muy agudos introdujeron mecanismos de ajuste integral para la determinación de la renta de las empresas, mecanismos que aunque diferían de país a país, perseguían un mismo objetivo: procurar determinar la utilidad realmente obtenida, para no gravar ganancias ficticias y preservar el capital de las empresas.

En esa época, mediados de la década de los '80, como respuesta a las distorsiones que provocaba la inflación en la determinación de las utilidades, surge una idea de sustituir el Impuesto a la Renta por un impuesto a los flujos de caja. Ello no pasó de ser una idea novedosa que no recibió mayores adeptos, ni tampoco fue receptada en ninguna legislación. No obstante un país de América Latina (México) adoptó parcialmente algunas de las medidas de esas ideas, como la de sustituir los sistemas tradicionales de costeo de mercaderías por la deducción inmediata de las compras del ejercicio, y con carácter optativo, la de admitir la deducción de los bienes de uso en el ejercicio de su ingreso en lugar de su amortización en el término de su vida útil.

Un aspecto que ha dado lugar a reiterados cambios en su tratamiento es el referente a las utilidades empresarias y de sus titulares; accionistas, socios, o dueño. En este campo

es tal vez donde más disparidad se observa, lejos de apreciarse una tendencia general, se apuntan divergencias y en algunos casos tratamientos oscilantes. Por supuesto que detrás de esta diversidad técnica hay diversidad de política tributaria, diversidad de objetivos. En algunos casos se procura asegurar la recaudación, en otros predomina el objetivo equidad, en otros se busca eliminar o atenuar la doble tributación económica, en otros se persigue la capitalización de las empresas, en otros se procura la distribución de utilidades, etc. Algunas legislaciones han aplicado el sistema clásico de doble tributación económica, se grava la sociedad por las utilidades obtenidas y los accionistas por los dividendos recibidos; otros sólo gravan a las sociedades y excluyen de la renta personal los dividendos y las cuotas partes de las utilidades sociales; en otras se tiende a una integración de las rentas sociales computando en la renta de los accionistas los dividendos percibidos y admitiéndose la deducción de un crédito por el impuesto pagado por la sociedad, hasta cierto límite; en otros casos los accionistas y socios computan en sus rentas los dividendos y utilidades distribuidas, y la sociedad sólo paga las utilidades retenidas; en otros casos se grava a los accionistas y socios por las utilidades retiradas de la sociedad computándose como pago a cuenta el impuesto pagado por la sociedad. Además suelen haber tratamientos diferentes a las empresas según la naturaleza jurídica de las sociedades. Como caso extremo algunos países (Uruguay y Bolivia) derogaron el impuesto personal a la renta y otro (Paraguay) no lo tiene, gravándose solamente la utilidad de las empresas.

Para concluir, haré algunas referencias a la vinculación del impuesto a las utilidades de las empresas con los activos aplicados a esa actividad, vínculo que están haciendo jugar últimamente varios países para fijar un tope mínimo al Impuesto a la Renta de las empresas.

Desde fines de la década de los '80 y principios de la actual, varios países han introduci-



do ciertos cambios en su legislación del impuesto sobre las utilidades de las empresas, para asegurar su recaudación, haciendo jugar los activos de éstas, de manera que un porcentaje del valor de dichos activos se constituya en el mínimo del impuesto que deberían pagar las empresas por sus utilidades.

Debe tenerse presente que el impuesto sobre la renta ha venido perdiendo peso en América Latina y que diversas causas han llevado a que el impuesto a las utilidades de las empresas se haya deteriorado, o por lo menos no haya jugado el papel que se esperaba de él. Para revertir esta situación se crearon estos instrumentos por los que se obliga a las empresas a realizar un aporte mínimo por concepto de impuesto a sus utilidades, en relación con el activo que poseen. Técnicamente se adoptaron dos variantes para lograr ese objetivo.

Por una de ellas se creó un impuesto a los activos empresariales que mediante sistemas de imputación con el impuesto a las utilidades da como resultado que el contribuyente deba pagar el mayor de ellos, por lo que el impuesto a los activos empresariales se constituye en el impuesto mínimo a las utilidades de las empresas. Esta técnica fue adoptada por México, Argentina y Venezuela (En Argentina ya no rige). Los sistemas de imputación que se aplicaron difieren; en el caso de México el Impuesto a la Renta constituye un crédito contra el impuesto a los activos; en los otros dos casos el sistema es el inverso, en Argentina el impuesto a los activos se consideraba como pago a cuenta del Impuesto a la Renta y lo pagado en exceso no se devolvía, en Venezuela la imputación se opera antes del pago. Al impuesto a los activos determinado se le deduce el impuesto a las utilidades causado; el impuesto a pagar por concepto de impuesto a los activos será la diferencia, lo que excede el impuesto sobre la renta, el que se traslada como crédito contra el impuesto sobre la renta para el futuro por tiempo limitado (tres ejercicios). Hay algunas diferencias entre los impuestos de los tres

países que no entraremos a analizar, sólo mencionaremos que mientras en México y Venezuela la base imponible es el promedio anual de los activos, en Argentina lo es el activo al cierre del ejercicio.

La otra técnica utilizada fue la de establecer directamente un mínimo del impuesto a las utilidades fijados en un porcentaje de sus activos. Esta técnica es la adoptada por Perú y Ecuador. En Perú el impuesto mínimo se determina para el mismo período fiscal en función del activo al cierre del ejercicio; en Ecuador en cambio, se establece un anticipo que se determina en función del activo al cierre del ejercicio anterior, que oficia como mínimo del Impuesto a la Renta que resultará por el ejercicio corriente.

En ambos casos no se trata de un impuesto autónomo, sino que se trata de un tope que se calcula en base al activo y que integra el propio Impuesto a la Renta, pero mientras que en Perú está legislado como impuesto mínimo, en Ecuador lo está como un anticipo mínimo, por lo que en este último caso, cuando el anticipo supera el impuesto que se determine, se genera un excedente que la legislación prevé que se acredite al pago del Impuesto a la Renta de los ejercicios futuros.

Cabe aclarar que en todos los casos, tanto en los impuestos a los activos como en los mínimos la actividad financiera recibe un trato diferente, o no se incluye en el impuesto (México), o no se computan los activos monetarios (Ecuador y Venezuela), o se considera un monto reducido del activo (Argentina 40%, Perú 50%).

El impuesto a los activos de las empresas desde un punto de vista de técnica tributaria puede analizarse bajo dos ángulos: por el impuesto en sí mismo y por su vinculación con el impuesto a las utilidades.

Desde el primer ángulo el impuesto integra la categoría de impuestos patrimoniales, que



en América Latina han tenido escasa importancia, incluso varios de los países que tenían impuesto al patrimonio neto, tanto a nivel de las personas físicas como a nivel de las empresas, lo fueron derogando. La creación del impuesto a los activos empresariales, aunque no sea la forma más idónea para gravar los patrimonios, en cierta forma viene a significar un cambio en esa tendencia. En lo pertinente, este impuesto aplica las mismas opciones técnicas que las que se utilizan en la imposición al patrimonio, con la diferencia de la deducibilidad de los pasivos. Por supuesto que ello es importante para su catalogación, el impuesto a los activos no es un impuesto al patrimonio, sino que es un impuesto a una universalidad de bienes.

En el impuesto al patrimonio, la consideración del pasivo ha creado serias dificultades a las administraciones tributarias. Cuando, tanto el deudor como el acreedor, son contribuyentes del impuesto, existe cierto equilibrio, o cierto grado de indiferencia: el pasivo que deduce el deudor tiene su contrapartida con el activo que computa el acreedor. Ello por un lado permite a las administraciones tributarias un adecuado control, pudiendo acudir al cruce de información, y por otro lado a nivel macro se operaría una compensación en la recaudación; la compensación no sería perfecta cuando las alícuotas efectivas que pagan ambos contribuyentes no son iguales, pero probablemente ello no crearía problemas especiales. Por supuesto que debilidades de la administración tributaria podrían dar lugar a que esa compensación no siempre se operara.

Distinta es la situación cuando el acreedor no es contribuyente; en este caso la administración tiene muchas dificultades para controlar estas deducciones y se vuelven insalvables cuando el deudor está radicado en el exterior o la deuda se constituyó en el exterior. Ello, unido a las debilidades que tienen las administraciones de nuestros países, lleva a que la deducción de pasivos se vea como una posible fuente de evasión. Por estas razones se

han ido estableciendo limitaciones y condicionamientos a la deducibilidad de los pasivos, principalmente referidos a estos últimos, pasivos constituidos con no contribuyentes. Estas medidas lógicamente aproximan el impuesto al patrimonio a un impuesto a la universalidad de bienes.

Presumiblemente la experiencia de América Latina con el impuesto al patrimonio haya llevado a la creación de un impuesto sobre los activos en lugar de un impuesto sobre el capital, pero cuando el pasivo está constituido con otro contribuyente del impuesto se opera una doble tributación económica. Esta doble imposición no se operaría en el impuesto de México que admite la deducción de ciertos pasivos, excluidos los constituidos con el sistema financiero que México no grava.

Desde el punto de vista de su vinculación con el Impuesto a la Renta, cabe reconocer que son los activos los generadores de renta, aunque los pasivos tienen un costo financiero que la reduce. En realidad hay tres grandes factores que generan los beneficios de las empresas; los bienes, el trabajo y la actividad gerencial o de dirección. Utilizar un solo indicador para estimar la renta puede llevar a tratamientos diferentes para contribuyentes que tengan beneficios reales similares, lo que ha llevado a sostener que el impuesto a los activos es discriminatorio. No voy a entrar en estos análisis que escapan al área de la técnica tributaria.

Técnicamente esta relación entre activos y renta y entre capital y rentas no es novedosa en la tributación y se inscribe dentro de las figuras de las presunciones. Desde muy antigua data la técnica tributaria ha acudido a ellas en casos de dificultades, ya sea para el contribuyente para determinar su renta, como para la administración tributaria para controlarla. Un ejemplo de ello es la determinación de la renta agropecuaria; varias legislaciones determinan esta renta en forma ficta en función del valor de la tierra, ya sea para todos



los contribuyentes, ya sea para los productores de determinado nivel. También para este sector se ha aplicado un impuesto a la tierra libre de mejoras que ofició como tope mínimo del impuesto a la renta agropecuaria. En este caso se trata de un sector de características muy especiales, de difícil control, y en el que la tierra es el factor productivo predominante. A pesar de ello, en todos los casos se atendieron situaciones que podían afectar esa renta presunta, como factores climáticos, sanitarios, etc.

Otro ejemplo es el precedente que muestra la legislación de Colombia, con el Impuesto Mínimo a la Renta que resultaba de la aplicación de un porcentaje sobre el patrimonio neto, pero su aplicación admitía excepciones.

El ejemplo más generalizado es el que contempla todas las legislaciones, al otorgar a las administraciones tributarias la facultad de estimar la renta, en determinadas circunstancias, en base a índices entre los que se incluyen los capitales y los activos aplicados a la actividad. Lamentablemente, por diversas causas estas facultades no han sido ejercidas adecuadamente. Tampoco corresponde que avancemos en este tema porque incursionaríamos en el área de la administración tributaria.

En resumen, el uso de los activos para presumir la renta es un índice adecuado siempre que se maneje con cuidado; es especialmente apto para ciertos sectores de la actividad económica como el agrícola; también lo puede ser como instrumento de la administración tributaria si se utiliza correctamente y se atienden las particularidades específicas de las diferentes actividades económicas y de las características de los sujetos; en todo caso deberían contemplarse hechos o circunstancias ciertas y comparables que pudieran afectar ese resultado presunto.

Considerándolo no como estimador de rentas, sino como un instrumento de control que asegure un mínimo razonable de impuesto, como en realidad lo es, puede considerarse adecuado a la realidad actual de las administraciones tributarias, aunque hay que reconocer que para que ese mínimo no exceda lo que pudiera considerarse razonable en todos los casos, debe fijarse a niveles que para muchos contribuyentes puede resultar inoperante, con lo que se pueden dejar amplias brechas de evasión; también debe reconocerse que pueden presentarse situaciones reales de quebrantos que una vara de medida ciega y uniforme no permite considerar.

Lima, Octubre de 1995.

