



## **III Asamblea Plenaria**

### **Valparaíso, Chile**

### **Abril 1 al 3 de 2004**

---

### **Informe del Grupo de Trabajo 3**

#### **Asuntos Fiscales**

El Grupo de Trabajo sobre Asuntos Fiscales realizó tres reuniones los días 1 y 2 de abril de 2004, bajo la presidencia del Diputado de Brasil, señor Luiz Carlos Hauly. La asistencia detallada se adjunta en el Anexo 1.

#### **1. Intervención del panelista invitado**

El análisis del tema “Sistemas Tributarios en las Américas” se inició con una exposición del señor Juan Cristóbal Bonnefoy, Investigador en Políticas Presupuestarias del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES (CEPAL), que tuvo como punto de referencia la armonización tributaria y sus principales desafíos.

El señor Bonnefoy dividió su exposición en tres temas centrales:

1.- La situación actual de los sistemas tributarios en América Latina y el Caribe.

Hizo presente que entre los años 1990 – 2002 se ha producido un aumento de la carga tributaria en la región, resultando una mayor recaudación de los ingresos, lo que ha ayudado a generar una caída de los déficit fiscales casi al 1% del PIB; sin embargo desde el año 1997 al 2002 la tendencia ha sido a aumentar el déficit en alrededor del 3% del PIB.

2.- El impacto tributario de la globalización.

La liberalización comercial si bien mejora la eficiencia económica y acelera el desarrollo, produce la pérdida de ingresos públicos en países con desequilibrios fiscales; lo que requiere una evaluación cuidadosa.

Si bien la media de recaudación de los impuestos al comercio y transacciones internacionales equivale a un 10,7%, existen 3 países en que más de 1/5 de la recaudación proviene de estas fuentes (Haití, República Dominicana y Nicaragua). En el otro extremo, dos países tienen una dependencia tributaria de casi un 1% (Brasil y Uruguay). Existen por tanto dos bloques de países, uno de ellos con una alta dependencia de estos ingresos, lo cual justificaría la aprobación de fondos estructurales para efectuar las compensaciones correspondientes.

Como consecuencia de lo anterior, los países han reaccionado aprobando paquetes tributarios que han “ensuciado” el sistema y se ha retrocedido en el balance global de las cuentas fiscales (media década perdida). Por otra parte, se ha ido adoptando una política tributaria regresiva: gravitando los impuestos al consumo y al trabajo.

### 3.- La armonización de los sistemas tributarios.

#### 3.1 Argumentos en contra:

- Atenta contra la libre elección por los Gobiernos de las políticas y de los ciudadanos para elegir donde trabajar, ahorrar e invertir y, por ende, afecta el crecimiento;
- Atenta contra una distribución equitativa del ingreso.

#### 3.2 Argumentos a favor:

- Permite gravar las transacciones realizadas por vía electrónica;
- Facilita la imposición de gravámenes a los precios de transferencia que efectúen las transnacionales entre casa matriz y filial;
- Desalienta la transferencia de recursos a paraísos fiscales.

#### 3.3 Caminos de armonización:

Hizo presente que el ALCA no ha incorporado a su agenda la armonización tributaria.

- Armonización explícita: Se da cuando los países se comprometen a establecer una tasa mínima o común;
- Armonización implícita: Lo que se logra a través de acuerdos multilaterales o bilaterales que facilitan el intercambio de información tributaria, o convenios de doble tributación.

Hizo alusión además a los pactos fiscales, recomendados por CEPAL, en que cada país establece parámetros hacia donde debe ir la estructura tributaria (caso Guatemala).

Consideró que eran preguntas pertinentes, pero de difícil respuesta en esta ocasión:

¿Cuál es el modelo de convergencia que se busca?: el de la UE, de EE.UU. , o Asia.

¿Cuál es el nivel adecuado de la presión o carga tributaria?

Destacó la situación de los países perdedores que ameritarían el otorgamiento de compensaciones tributarias.

Finalmente, como objetivo prioritario de la armonización señaló la descentralización tributaria.

## 2. Debate del Grupo de Trabajo

El debate en el Grupo de Trabajo tuvo una amplia participación de sus integrantes, destacándose las ponencias siguientes:

*El Diputado señor Luiz Carlos Hauly (Brasil)* sostuvo que no se percibe un esfuerzo real de armonización de los sistemas tributarios en América Latina. En general, en ellos se ha privilegiado una mayor carga de los impuestos indirectos y menor de los directos, lo que conlleva un fuerte impacto regresivo en las personas de menores ingresos.

*El Diputado señor Carlos Kuschel (Chile)* planteó la importancia de armonizar no sólo los ingresos sino también los gastos, por cuanto en este aspecto no existe un verdadero control por el lado de la eficiencia y eficacia de éste.

*El Senador señor Mac Harb (Canadá)* afirmó que resulta trascendental la estandarización de los sistemas, pues es muy complejo establecer bases comparativas en la actualidad.

*La Diputada señora Jhannett Madriz (Venezuela)* estimó necesario incorporar la armonización en las discusiones de los tratados de comercio en América.

*El Diputado señor Sergio Díaz (Colombia)* reconoció la importancia de la eficiencia en el gasto. Al mismo tiempo, debiera pensarse en la creación de un fondo estructural para apalancar el crecimiento de los países más débiles. Propuso efectuar una reflexión sobre la eficiencia y equidad del IVA.

*El Senador señor Juan Carlos Restrepo (Colombia)* hizo énfasis en la eficiencia del gasto y la planificación en el largo plazo a fin de producir una convergencia entre los países de América Latina.

*El Diputado señor Luiz Carlos Hauly (Brasil)* propuso la creación de un organismo técnico al interior de la FIPA que se encargue en forma permanente del estudio de la simplificación de los sistemas tributarios.

La simplificación está directamente relacionada con el grado de cumplimiento de los contribuyentes, lo que a su vez, conlleva una mejoría en la recaudación.

*El señor Juan Cristóbal Bonnefoy (CEPAL)* precisó que la cultura de cumplimiento es parte central del sistema y ella debe ser acompañada por un sistema de Administración Tributaria fortalecido y transparente.

*El Diputado señor Jesús Martínez (México)* señaló que la complejidad de los sistemas tributarios inhibe a los actores a pagar.

Por otra parte, la globalización ha puesto en descubierto un desfase con los sistemas tributarios. Por lo anterior, debe existir un diagnóstico a partir del cual se lleve adelante un Pacto social y político que permita elaborar una Agenda ordenada, todo en un ambiente de transparencia.

*El Diputado señor Carlos Hidalgo (Chile)* mencionó que uno de los problemas es controlar la eficiencia en el gasto, ya que si bien los proyectos sociales pueden estar bien inspirados, la intervención política termina por desvirtuar el fin inicial.

En este marco, destacó la reciente creación como órgano permanente de la Comisión Mixta de Presupuestos, la que permitirá llevar una adecuada fiscalización y evaluación de la ejecución del gasto en Chile.

*El señor Juan Cristóbal Bonnefoy (CEPAL)* insistió en que el aumento del gasto no es suficiente para bajar los niveles de pobreza. Afirmó la importancia de incorporar a la agenda de CEPAL el tema del seguimiento del gasto fiscal desde la perspectiva de los Parlamentos.

*El Diputado señor Luiz Carlos Hauly (Brasil)* opinó que las cargas impositivas que muestra Estados Unidos son las que debieran imperar en América Latina, por cuanto es fuertemente progresiva en la renta y baja en los impuestos indirectos. Lo anterior los fortalece ante el comercio global.

*El Senador señor Alfredo Luis Jaeggli (Paraguay)* comentó que en su país se discute si se debe o no subir la presión tributaria, lo cual hoy asciende a 10%. Al respecto, indicó que, en virtud de la puesta en marcha del MERCOSUR, Paraguay dejó de percibir importantes ingresos por concepto de aranceles, por lo cual bajó la carga tributaria total.

Estima que en países más débiles económicamente no se debe subir la carga tributaria, pues ello afecta a la gente de mayores ingresos y, por lo tanto, a la inversión y su posterior generación de empleo. Por tanto, un alza de impuestos termina por afectar la competitividad nacional. En consideración a lo anterior, juzga que cualquier armonización deberá tener en cuenta las realidades de cada país

*El Diputado señor Francisco Monarrez (México)* reconoció que cada país tiene su propia realidad económica y a ella habrá que estar al momento de considerar las cargas tributarias. No es posible, por tanto, importar un sistema tributario desde una país sólo por que en él ha resultado adecuado.

A la pregunta de cuál impuesto preferir, al parecer, la tendencia es que se vaya hacia los indirectos con más fuerza que hacia los directos.

*El Senador señor Juan Carlos Restrepo (Colombia)* hizo énfasis en el efecto negativo que tiene la constante creación de nuevos tipos impositivos, pues ello afecta, entre otros y en manera principal, a la inversión extranjera. Ante ello, lo lógico es mantener un principio de estabilidad, que es lo único que permite planificar en el largo plazo.

Por otra parte, también es negativa la falta de simplicidad de los sistemas. La solución pareciera expandir la base y generalizar el impuesto al consumo, pues ello evitará la evasión y la elusión.

*El Diputado señor Jesús Martínez (México)* sostuvo que, más que armonizar los sistemas tributarios, lo cual resulta difícil dadas las diferencias entre los países, debe haber una armonización a nivel de las reglas generales o criterios así por ejemplo, tender a la: a) simplificación de los sistemas tributarios, b) equidad basada en la capacidad económica del contribuyente, c) certidumbre jurídica de largo plazo, d) selectividad en la aplicación de ciertos tributos, e) un sistema de impuesto a la renta progresivo con pocos niveles, y f) una base contributiva amplia.

### 3. Recomendaciones

En consideración a lo antes expuesto, se acordaron las siguientes RECOMENDACIONES, en relación con el tema en debate:

Conscientes de la diversidad existente en los sistemas tributarios de los países asistentes a este Foro y de la importancia de transitar hacia una mayor armonización de las estructuras y mecanismos, en un contexto de cooperación regional, se sugiere procurar en todas las instancias posibles:

1. Fomentar los siguientes propósitos generales:

- a) la simplificación de los sistemas tributarios,
- b) buscar la equidad basada en la capacidad económica del contribuyente,
- c) la certidumbre jurídica de largo plazo en la legislación,
- d) la selectividad en la aplicación de ciertos tributos,
- e) tender a un sistema de impuesto a la renta progresivo con pocos niveles,
- f) propender a establecer una base contributiva amplia
- g) el fortalecimiento de la administración tributaria, y
- h) mejorar los sistemas de control tributario.

2. Incorporar la armonización fiscal en las discusiones de los tratados de comercio en América;

3. Reducir la informalidad en la actividad económica;

4. Fortalecer la transparencia y rendición de las cuentas fiscales

5. Reconocer la importancia de la eficiencia en el gasto, junto con considerar la creación de un fondo estructural para apalancar el crecimiento de los países más débiles.

6. Procurar la creación de un grupo de trabajo permanente con apoyo técnico al interior de la FIPA que se encargue de manera continua del estudio de la simplificación y armonización de los sistemas tributarios y de difundir las mejores prácticas en la región.

7. Incorporar a la agenda de CEPAL el tema del seguimiento del gasto fiscal desde la perspectiva de los Parlamentos.

**Honorable Luiz Carlos Hauly**

Diputado de Brasil

Presidente del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Tributarios

**Javier Rosselot Jaramillo**

Secretario

## 4. Anexo 1 – Participantes

Senador Celso Jaque	Argentina
Diputado Dave Burgos	Belice
Diputado Luiz-Carlos Hauly	Brasil
Senador Michel Biron	Canadá
Senador Mac Harb	Canadá
Diputado Juan Masferrer	Chile
Diputado Carlos Ignacio Kuschel	Chile
Diputado Carlos Hidalgo	Chile
Senador Juan Carlos Restrepo	Colombia
Diputado Sergio Díaz-Granados	Colombia
Diputado Freddy Ehlers	Ecuador – Parlamento Andino
Diputado Víctor Gutiérrez	Guatemala
Diputado Salvador González	Guatemala
Diputado Lester Reyna	Guatemala
Diputado Carlos Morales	Guatemala
Diputado Jesús Martínez	México
Diputado Francisco Monarrez	México
Senador Alfredo Jaeggli	Paraguay
Diputado Edgar Venialgo	Paraguay
Diputado Carlos Samudio	Paraguay
Diputada Jhannett Madriz	Venezuela – Parlamento Andino