



**Reforma fiscal y nuevo modelo  
de desarrollo de América Latina:  
los casos de Perú y Colombia**

**Domingo Carbajo Vasco**

**Documento de Trabajo 70/2012**



**FUNDACIÓN  
alternativas**

## **Domingo Carbajo Vasco**

es licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, y en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Es diplomado en Derecho comunitario por el Centro de Estudios Constitucionales, y en Derecho Financiero Europeo por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda. Su formación se ha completado en la Universidad de Harvard con el máster International Tax Program. Ha sido subdirector general de Política Tributaria en la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda.

En la actualidad es inspector de Hacienda del Estado del Estado, economista, abogado y colaborador Opex en Fundación Alternativas.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

ISBN: 978-84-92957-96-5

© Fundación Alternativas  
© Domingo Carbajo Vasco

## **Abstract**

The main target of this report is to lay out the idea that a Fiscal Reform in the Latin American Region is the cornerstone to consolidate the present situation of economic development and to reinforce the future of a sustainable economic process for the whole area.

Moreover, the author stresses the point that there is a strong need to obtain more public resources and to change the distribution of the public revenue in order to change the patterns of the Latin American recent development records, changing it from an exogenous and dependent system to an independent and endogenous model of economic development and social progress.

Following this general idea, the author deems the Latin American area as a very complex Region with a lot of particularities amongst all its countries and territories. Therefore due to the very fact that it is impossible to build up a general Fiscal Reform program which structure would fits the whole Region, he studies the particular cases of Peru and Colombia.

In both countries, the author analyses their particular economic, social and political conditions in order to understand their social and economic needs. At the end and according with Peru and Colombia specific patterns, the author analyses their tax system and the Fiscal Reform processes that they are actually developed by these countries.

## **Resumen**

La finalidad fundamental de este trabajo es exponer la idea de que una Reforma Tributaria en la Región de América Latina y Caribe (AL y C) resulta imprescindible, si las naciones de la citada zona aspiran, no sólo a consolidar la década de crecimiento económico que viene gozando durante este siglo XXI, sino a profundizar la misma y a sustituir alguno de los rasgos cuantitativos y dependientes de la llamada "década de la bonanza" por un modelo de desarrollo económico más autónomo, menos dependiente del exterior, más sostenible y más inclusivo.

A partir de esta idea general y de la constatación de que AL y C no es una zona homogénea y de que la Reforma Fiscal constituye un aspecto imprescindible para consolidar el desarrollo económico y social iberoamericano, especialmente, en un contexto de incertidumbre económica, el autor traslada sus ideas a los casos de Perú y Colombia, analizando sus diferentes circunstancias socio-económicas y los procesos de Reforma Fiscal en curso en tales naciones.

## Resumen Ejecutivo

La finalidad fundamental de este trabajo es exponer la idea de que una Reforma Tributaria en la Región de América Latina y Caribe (AL y C) resulta imprescindible, si las naciones de la citada zona aspiran, no sólo a consolidar la década de crecimiento económico que viene gozando durante este siglo XXI, sino a profundizar la misma y a sustituir alguno de los rasgos cuantitativos y dependientes de la llamada “década de la bonanza” por un modelo de desarrollo económico más autónomo, menos dependiente del exterior, más sostenible y más inclusivo.

Para ello, el autor comienza su informe, desarrollando los datos que revelan los rasgos más relevantes de la “década de la abundancia” que AL y C ha venido gozando desde el ejercicio 2002 y como, en medio de tal abundancia, se plantean nuevos problemas y se detectan nuevas necesidades en las sociedades latinoamericanas. Así, este crecimiento económico no se ha manifestado de manera igualitaria en todos los países de la Región, ha generado nuevas desigualdades y ha resultado excesivamente dependiente de factores exógenos, en particular, la inversión exterior y las exportaciones de materias primas y alimentos al extranjero.

En un contexto de incertidumbre económica mundial, con áreas desarrolladas, caso de la zona euro, en recesión y con un descenso en los niveles de crecimiento de economías emergentes que han jugado un gran papel en la expansión económica de AL y C durante la precitada década, resulta imprescindible alterar el modelo de desarrollo económico de la Región, configurando lo que la doctrina conoce como “segunda fase del desarrollo económico iberoamericano”.

En este contexto, el manejo de las Finanzas Públicas, cuya estabilidad y prudencia habían coadyuvado a la “década de la abundancia”, ha de modificarse también. De esta forma, los bajos niveles de presión fiscal en la Región y alguno de los rasgos que caracterizan a sus sistemas fiscales y a sus Administraciones Tributarias (en adelante, AATT), por ejemplo, el reducido peso que en la recaudación tiene la imposición sobre la renta (en adelante, IR), los débiles censos de contribuyentes, el peso desmesurado del IVA y los problemas de confianza en las instituciones, incluyendo las AATT, que lastran la buena gobernanza de estos territorios, requieren un cambio radical.

En estas condiciones, la Reforma Tributaria, junto con la profundización de las modificaciones emprendidas por muchos países de AL y C en sus AATT, resultan imprescindibles para alterar el “pacto social” entre las instituciones públicas y la sociedad que demanda la “segunda fase del desarrollado” en esta área geográfica.

No se trataría sólo de realizar modificaciones legislativas, sino de impulsar la eficacia y la eficiencia en la aplicación de los tributos, vía cambios sustantivos en el funcionamiento de las AATT y en el impulso al modelo de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. No se buscaría solamente aumentar los ingresos públicos y, por lo tanto, la presión fiscal en AL y C, requisito imprescindible para destinar mayor gasto público a infraestructuras y servicios públicos deficitarios en la Región, supuesto de la educación; sino de replantearse la distribución de la carga tributaria, haciéndola más equitativa y funcionalmente más apropiada; logrando, al final, un mayor apoyo social al sistema tributario y a la AT encargada de aplicarlo.

Dado que AL y C carece de unidad en diferentes órdenes institucionales, políticos y sociales y que sus sistemas tributarios también son diferentes, no parece que más allá de algunas recomendaciones generales, del tipo: preocuparse más por la aplicación de los impuestos que por la normatividad, puedan exponerse

esquemas uniformes de tributación para toda AL y C y adaptadas a esa segunda fase de desarrollo económico.

Por ello, en el documento se eligen dos países “medios” en AL y C, con fuertes incrementos económicos en los últimos ejercicios, caso de Perú y Colombia, pero con diferencias relevantes en todos los órdenes, incluyendo el fiscal, para desarrollar, siquiera brevemente, las ideas anteriores.

De esta manera, Perú, uno de los ejemplos más preclaros de la “década de la abundancia”, presenta, sin embargo, grandes deficiencias en materia de AT, SUNAT, de aplicación de los tributos y de generalidad. Estos defectos explican, en parte, alguno de los problemas del desarrollo desigual peruano, debido a la falta de recursos públicos para atender las grandes necesidades de infraestructura, salud y educación que la sociedad peruana demanda en estos momentos.

El autor conceptúa que las propuestas de Reforma Fiscal del Gobierno peruano, si bien limitadas en su alcance, resultan realistas y conducentes a un logro de mayores ingresos públicos y una mejora en la equidad fiscal.

Por su parte, Colombia aparece también como un país modélico en el terreno económico y con recientes éxitos en materia de seguridad, mas su modelo fiscal es disfuncional y su AT, DIAN, sigue necesitando importantes reformas y procesos de modernización.

En estas circunstancias, se justifica una Reforma Fiscal significativa y cambios también significativos en la DIAN y se señala que la reciente propuesta de Reforma Fiscal del Gobierno colombiano supone un paso muy tímido e insuficiente en la buena dirección.

# Índice

## PARTE PRIMERA. CUESTIONES GENERALES.

1.	Introducción	7
2.	2012, un año de oportunidades para América Latina	8
3.	El sistema tributario, herramienta para el desarrollo en América Latina	9
4.	La necesidad de un nuevo modelo de desarrollo en la región	10
5.	Cohesión social y sistema tributario	11

## PARTE SEGUNDA. LA REFORMA FISCAL AL SERVICIO DE DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.

1.	Una reforma fiscal para superar el déficit social latinoamericano	14
2.	La fiscalidad y la administración tributaria en América Latina	16
	A. Consideraciones previas	
	B. Rasgos generales de la fiscalidad en América Latina	
3.	La situación de la administración tributaria en América Latina	21

**PARTE TERCERA. LOS PROBLEMAS PARTICULARES. LOS CASOS DE PERÚ Y COLOMBIA.**

<b>1. La diversidad de la realidad iberoamericana</b>	<b>23</b>
A. La variedad de la situación fiscal en América Latina	
B. La conveniencia de un estudio particularizado	
<b>2. Los casos de Perú y Colombia</b>	<b>27</b>
A. Nota previa	<b>27</b>
B. Perú	<b>27</b>
I. EL "MILAGRO" ECONÓMICO PERUANO	
II. LAS SOMBRAS DEL MILAGRO	
III. LA REFORMA TRIBUTARIA EN EL PERÚ	
IV. LA REFORMA TRIBUTARIA DEL FUTURO	
C. Colombia	<b>37</b>
I. PANORAMA ECONÓMICO GENERAL	
II. EL DÉFICIT SOCIAL Y LOS IMPUESTOS	
III. LA NECESIDAD DE LA REFORMA FISCAL	
IV. LA REFORMA FISCAL PROPUESTA	
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>45</b>
<b>FUENTES ELECTRÓNICAS UTILIZADAS.</b>	<b>48</b>
Generales y administraciones tributarias de la zona	
<b>ABREVIATURAS.</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO.</b>	<b>51</b>
Índice de cuadros	

# 1. Introducción

## PARTE PRIMERA. CUESTIONES GENERALES

### 1. Introducción

La "década de la bonanza" o la "década de la abundancia". Así es como alguna doctrina, políticos y comentaristas denominan a los más de diez años transcurridos de este siglo XXI para las sociedades y naciones que integran América Latina (en adelante, AL), aunque para ser más precisos, estos ejercicios de crecimiento económico, estabilidad financiera, aumento de la renta per cápita y nacimiento (o reconstrucción, según los casos) de las clases medias se habrían iniciado en el 2002.

Las citadas voces se utilizan, no sólo como un recurso propagandístico o de imagen, sino con la idea de contraponerlas, por un lado, con la otra "década", la famosa "década perdida", los años 80 del siglo pasado; en los cuales, AL se vio envuelta en lo que parecía un ciclo inextinguible de crisis económicas, endeudamiento exterior elevadísimo, "defaults" sucesivos, empobrecimiento, pérdida de la relación de intercambio de sus productos, recesión económica, revueltas y crisis social, etc.

Por otra parte, se desea conscientemente contraponer esa visión, esa expresión optimista, a la realidad de otras partes del Mundo, empezando por la Unión Europea (en adelante, UE) y, en particular, a la zona euro, en la que se encuentra España, donde la crisis económica, plasmada en dos variables: paro y ausencia de crecimiento económico, se une a la pérdida de credibilidad de las Políticas Económicas de los Estados miembros y a los problemas de su endeudamiento público (ver ANEXO ESTADÍSTICO; en adelante, AE; Cuadros números (en adelante, nº) 1 y 2).



Es decir, que el escenario del crecimiento y sus perspectivas en AL resulta todavía más brillante, si se confronta con las correspondientes a la economía de la UE y, en especial, de la zona euro<sup>1</sup>; así, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL)<sup>2</sup> prevé para los 33 países que integran la zona "América Latina y El Caribe" (en adelante, AL y C) un aumento del PIB del 4,4% para el año 2011 y del 4,7% para el ejercicio 2012.

Ahora bien, nos encontramos ante un contexto de creciente pesimismo por las perspectivas de la economía mundial para el bienio 2012/13, con una situación de recesión generalizada en Europa (se calcula una disminución del PIB del 0,5% en 2012 y un práctico estancamiento para 2013 y ello, sin tomar en consideración el impacto de tal recesión en el empleo y los niveles de renta). Tal evolución negativa de las variables económicas mundiales tiene que afectar inexorablemente a las economías de AL y se ha acrecentado la incertidumbre sobre la perpetuación del ciclo de bonanza.

## **2. 2012, un año de oportunidades para América Latina**

En estas condiciones, se abre oportunidad para que AL pueda diseñar una estrategia propia de desarrollo a largo plazo y nuestro texto intentará señalar como la Política Tributaria, junto a otras Políticas Públicas y en coordinación con las mismas, ha de aprovechar esa "ventana de oportunidad" para construir un nuevo modelo de desarrollo económico auto centrado en AL, lo que se conoce como "segunda fase del desarrollo latinoamericano".

Esa consolidación del crecimiento, por otra parte, no puede consistir en una reproducción simplista de los elementos de la "década de bonanza", sino que ha de suponer un reforzamiento del componente auto centrado y no dependiente del modelo de desarrollo, con búsqueda de nuevos mercados, exportaciones de valor añadido, mayor cualificación de la mano de obra iberoamericana, reducción de los desequilibrios internos (entre países, regiones, clases sociales, género y edades), atención a la educación, la investigación y el desarrollo (en adelante, I + D), el reforzamiento de la cohesión social y, en lo que a nosotros importa, ha de conllevar la configuración de un nuevo rol para las instituciones públicas en AL y C, incluyendo sus Administraciones tributarias, ( en adelante, AATT) y en una mejora apreciable, cuantitativa y cualitativa, del funcionamiento de sus Finanzas Públicas.

---

<sup>1</sup> Téngase en cuenta que, mientras 27 Estados integran actualmente la UE, sólo 17 Estados disponen del euro como moneda común.

<sup>2</sup> La información estadística proporcionada por la CEPAL es fundamental para conocer la evolución de la realidad económica y social iberoamericana, a través de documentos como el "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe", de publicación anual; o los "Balances preliminares de las economías de América Latina y el Caribe", los cuales anticipan los resultados del año.

Asimismo, destacamos en la vertiente de los datos sociales, el "Panorama Social de América Latina", de publicación anual.

Muchos de estos datos estadísticos se combinan en su portal [www.cepal.org](http://www.cepal.org), dentro de la pestaña CEPALSTAT.

Estos rasgos del futuro modelo de desarrollo en AL y C, basados en un nuevo "pacto" o "contrato social" entre los ciudadanos latinoamericanos y sus instituciones públicas, requieren, inexorablemente, repensar los sistemas tributarios de la Región y reformar profundamente sus AATT, al necesitarse mayores y mejores recursos públicos para impulsar la capacidad de desarrollo de AL y C en un contexto de creciente incertidumbre económica internacional.

### **3. El sistema tributario, herramienta para el desarrollo en América Latina**

Por ello, conviene empezar este texto, no sólo matizando una visión excesivamente "rosa" de la situación del crecimiento económico de AL, pues nos enfrentamos a una realidad más compleja, variada y cambiante y, en muchos casos, dependiente del exterior, sino también plantearse hasta qué punto un cambio en la Política Fiscal de esta etapa de "bonanza" y, en concreto, del sistema tributario, no se hace imprescindible para, al menos, continuar por tal virtuoso camino y consolidar los avances económicos y sociales logrados en la Región.

Téngase en cuenta, precisamente, que uno de los componentes que explica los problemas de la "década perdida", fue la insuficiencia del sistema tributario de la Región y las debilidades de sus AATT, rasgos que conllevaron la incapacidad de aquél para obtener recursos suficientes que, por un lado, pudieran contener el elevado déficit público de la zona y, por otra parte, hubieran actuado como instrumentos contra cíclicos en las recesiones, evitando el agravamiento de las mismas y sus nefastas consecuencias sociales. La plasmación más relevante de esa insuficiencia de los Estados de AL fue su baja presión tributaria (ver AE, Cuadro n ° 3).

Es más, los bajos datos de presión fiscal en AL y C, si se los compara con la media de los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante, OCDE/OECD, por sus siglas en francés o en inglés), son todavía más significativos, si se tiene en cuenta que parte de estos ingresos tributarios procedía de recursos no renovables o de empresas estatales, tipo Petróleos de México (en adelante, PEMEX) y, en consecuencia, no respondían a la generalidad de la tributación, sino que, incluso, eran puramente coyunturales (ligados a los precios de las materias primas) y, por tanto, aceleraban los efectos de los ciclos económicos, de "*boom and bust*" que caracterizaron la vida económica de AL y C durante mediados del siglo XX (ver Cuadro n ° 4, AE).

La propia debilidad de los Estados iberoamericanos propició la agudización de las crisis anteriores, al actuar pro cíclicamente y endeudarse externamente, por no disponer de una base tributaria suficiente y autónoma y carecer, en consecuencia, de fondos para atender las demandas de infraestructura pública y Políticas Sociales.

Por ello, el reforzamiento del sistema tributario en AL constituye un requisito esencial para lograr la consolidación de la mencionada "segunda fase de desarrollo latinoamericano", rompiendo con las críticas anteriores y utilizando la Reforma Fiscal para legitimar el papel del Estado y otras instituciones públicas en AL y C, a lo que debe coadyuvar el desarrollo por parte de las mismas de nuevas responsabilidades en la esfera económica y social, con una mayor calidad en la prestación de bienes y servicios públicos; creando un circuito virtuoso que, en su momento, mejoraría la confianza en lo público, la cohesión social y el acuerdo con el sistema tributario establecido, componentes esenciales de la "cohesión social" que el nuevo modelo de desarrollo en esta área geográfica reclama.

Ciertamente, el manejo de las Finanzas Públicas durante la “época de la abundancia” ha sido, en general, positivo y esta mejora en la estabilidad presupuestaria vino acompañada de alteraciones en el funcionamiento macroeconómico y en el uso de las Políticas Monetarias, una recuperación de la inversión pública en infraestructuras, muy deterioradas en ejercicios anteriores y, particularmente, modernos diseños de las Políticas Sociales que estrecharon la brecha de pobreza, especialmente, con programas tan exitosos como los brasileños “Hambre Cero” o “Bolsa Familia”.

Precisamente, las buenas prácticas en Política Social de Brasil ratifican algo esencial para nosotros como es que la búsqueda de una “segunda fase del desarrollo latinoamericano” parece ir mejor para las sociedades con un sistema tributario suficiente y un gasto social adecuado, con un Estado, en suma, fuerte y no, para sociedades, como las centroamericanas, golpeadas por la delincuencia organizada, el caos social, la pobreza y una baja presión tributaria.

Por ello, la cuestión fundamental ahora es ¿qué tienen que hacer los sistemas tributarios y las AATT de la Región para asegurar que esa “década virtuosa” siga prolongándose en el tiempo?.

#### **4. La necesidad de un nuevo modelo de desarrollo en la región**

La inestabilidad de la zona euro, la recesión de la economía mundial que se vislumbra para el período 2012/13 y su correspondiente impacto negativo en la actividad del comercio exterior, dañarán las fuentes más relevantes hasta la fecha de crecimiento económico de AL: las exportaciones de materias primas y alimentos y la inversión extranjera; todo ello, conlleva inmediatamente la pregunta de cómo hacer sostenible el impulso económico de la Región y, además, convertirlo en autónomo y generador de sus propias capacidades expansivas, mediante el reforzamiento de la demanda interna.

Esto solo puede lograrse, buscando nuevas fuentes de desarrollo económico, reduciendo la dependencia de mercados exteriores y logrando que el “*gap*” social de AL se reduzca, ya que la minoración de la pobreza y la formación de nuevas clases medias incrementarán la demanda y el ahorro internos, compensando cualquier reducción de los flujos de inversión exterior.

Téngase en cuenta que, como prueban los Cuadros n<sup>o</sup>s 1 y 2 del AE, ya la recesión iniciada en 2007 por la crisis de las hipotecas “*subprime*” en Estados Unidos afectó negativamente a la evolución del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB) de la mayoría de las naciones iberoamericanas, las cuales, durante el bienio 2009/ 2010, vieron descender significativamente, en algunos casos, su desarrollo económico, por lo cual no parece puedan resultar inmunes a la probable nueva recesión del período 2012-13.

Esta mala coyuntura internacional refuerza la necesidad de adelantar el ciclo de la “segunda fase de desarrollo” en la Región y, lógicamente, adaptar el sistema tributario y las AATT para coadyuvar a este proceso, lo que supone, básicamente, actuar en tres frentes: a) la suficiencia en los recursos públicos, b) la distribución en los mismos (entre factores productivos, entre clases sociales, territorialmente, etc.), logrando el consenso social en materia fiscal (que ahora no existe) y c) una mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de los tributos.

Tenemos que hablar, en consecuencia, de la posibilidad de construir otro modelo de desarrollo en AL y C, donde existe un consenso generalizado, tanto en la doctrina como en diversas instituciones internacionales, acerca de que el mismo debería centrarse en un cambio en el rol y las funciones de las instituciones públicas en la Región, aumentando sus ingresos fiscales y alterando la composición de la carga tributaria, potenciando la eficiencia de su sector público y destinando inversiones, gasto público y también gastos e inversiones del sector privado a educación, infraestructuras, formación e investigación, desarrollo e innovación (en adelante, I + D + i).

Téngase en cuenta que uno de los grandes éxitos de la “década de la prosperidad” en AL y C es el avance logrado en materia de reducción de la pobreza, cuyos indicadores han pasado del 44% de la población en 2002<sup>3</sup> al 33 % en 2008; sin embargo, la cifra de pobres en el área (180 millones de personas) sigue siendo enorme y la desigualdad, medida en indicadores como el de Gini, manifiesta que AL es todavía una de las zonas del mundo con mayores desequilibrios de renta y de riqueza, encontrándose 10 economías de esta área geográfica entre las 15 más desiguales del mundo.

En cualquier caso, el desarrollo económico de estos territorios ha seguido beneficiando la disminución de los citados indicadores. Así, la CEPAL estima que, en el ejercicio 2010, el índice de pobreza se situaría ya en el 10,3% y que el volumen absoluto de pobres sería de 174 millones de habitantes. Para que el muy desigual índice de Gini de la zona siga evolucionando favorablemente, es necesario mantener las cifras positivas de desarrollo económico, pero también han de potenciarse otras Políticas Públicas, supuesto de un mayor gasto social y de importantes mejoras en la eficiencia del mismo.

Es imprescindible, por lo tanto, financiar vía impuestos Políticas Sociales que minoren tal disparidad y, a la vez, continúen creando las clases medias, cuyas demandas son el sustento de unas pautas de crecimiento económico distintas de las anteriores, el fundamento de la estabilidad política y las impulsoras de reformas institucionales y mayor democratización, ya que los ciudadanos de AL y C cada vez exigen más a sus instituciones públicas y tales peticiones van más allá de los elementos democráticos formales, tipo regularidad y transparencia en las votaciones, centrándose en lo que se conoce ahora como “buena gobernanza”.

## **5. Cohesión social y sistema tributario**

A pesar de los logros del progreso económico, existen fenómenos de descontento social en diversas naciones iberoamericanas, centrados en cuestiones variadas: calidad y coste de la educación en Chile, críticas a la desigual distribución del desarrollo entre las diversas zonas del país (Perú, Argentina, etc.), protestas ante la situación social de determinados grupos (informales, indígenas en varios países, desplazados en Colombia), visiones diferenciadas sobre el uso de los recursos naturales de la Amazonia en países como Ecuador y Brasil, descontento contra la explotación desmesurada de las riquezas naturales de la Región (Perú, Ecuador, etc.), etc.

---

<sup>3</sup> Los índices de pobreza evolucionaron entre 1990 y 2004 del 48 al 44%, lo que, comparados con las cifras incluidas en el texto, reflejan que la etapa de la abundancia también ha sido “exitosa” en la reducción de la pobreza.

Por lo tanto, para los años 2012 y 2013, los ciudadanos iberoamericanos, no sólo demandan de sus Gobiernos un mayor nivel de vida, sino parámetros de “calidad” en la gestión pública: mejores oportunidades, menos desigualdad social, mayor calidad en los servicios públicos, menos corrupción, más meritocracia en el acceso a los niveles altos de la función pública y las instituciones, etc.; en suma, el ciudadano de AL y C exige mayor eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y en la prestación de los servicios públicos.

En el año 2012, en un contexto de crisis sistémica de muchas económicas desarrolladas, cuyo prototipo son las que integran la zona euro, AL es consciente de que, consolidar su desarrollo y aproximarse a las tasas de crecimiento económico y bienestar logradas por los países del Sudeste Asiático (su escala de comparación), también supone pasar a una nueva fase: de la cantidad a la calidad, de la dependencia exterior al desarrollo autónomo, de la explotación indiscriminada de materias primas y alimentos a productos de mayor valor añadido, más diversidad y más intensidad de capital en su producción y en su comercio exterior.

Nuevamente, los datos sobre presión tributaria (ingresos coactivos/PIB), por muy limitados y diversos que sean, revelan que en muchos Estados iberoamericanos (verbigracia, la situación en México o en Centroamérica, con el “mal” ejemplo paradigmático de Guatemala, donde la presión tributaria no ha superado en los últimos 20 años el 10% sobre el PIB) la población en general no paga impuestos, incluyendo las decilas de mayor nivel de renta; los que contribuyen, lo hace inadecuadamente y los tributos que componen la recaudación, se centran esencialmente en el Impuesto sobre el Valor Agregado (en adelante, IVA), mientras que el Impuesto sobre la Renta (en adelante, IR) apenas aporta el 5% de media.

No se puede negar que en estos años de “bonanza” también han existido progresos en materia fiscal en la Región, pero estos, en general, ha supuesto, sencillamente, recuperar la situación del sistema fiscal antes de la “década perdida”). Así, el promedio de ingresos tributarios como porcentaje del PIB, para 12 países de AL y C, creció casi ininterrumpidamente desde el 14,9% en 1990 al 19,2% en 2009.

Pero no solamente es necesario continuar por esta senda, sino que las citadas cifras siguen estando alejadas de la media de la OCDE y de las necesidades de financiación de un Estado que ha de cumplir nuevos papeles y mejorar sus objetivos, si queremos consolidar el desarrollo iberoamericano, pues el tributo ha de ser un elemento esencial en el nuevo pacto social que debe integrar el nuevo ciclo de desarrollo de AL, lográndose en ese “segundo ciclo de desarrollo económico iberoamericano” una relación satisfactoria entre el crecimiento económico y la redistribución de la renta y la riqueza, bases del pacto social.

Además, el crecimiento de la presión fiscal que manifiestan los datos del AE, se ha logrado, no con mejoras apreciables en la lucha contra el fraude y la economía informal (una de las grandes lacras de AL)<sup>4</sup>, sino por la agudización del predominio del IVA y otras exacciones sobre las ventas en los ingresos tributarios, representando el IVA el 35% de los ingresos totales, frente al 26% de la imposición sobre la renta, por lo cual se ha empeorado, incluso, la distribución de la carga tributaria en AL durante el período de bonanza.

---

<sup>4</sup> En el año 2005, la CEPAL evaluaba el trabajo informal en muchas naciones de Sudamérica en el 70%. En Brasil, la entidad CEBRAE computaba el trabajo informal para el ejercicio 2006 el 66% de la población activa y en 10 millones de personas el número de informales. En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, consideró que el 58, 5% del empleo en las principales 13 ciudades de Colombia era informal.

Por su parte, las AATT de la Región, a pesar de las reformas emprendidas en algunas de las mismas, están en demasiados casos poco profesionalizadas, se cubren sus cargos con criterios clientelares y escasamente objetivos, sus mecanismos de control y fiscalización no son eficaces y resultan inadecuadas para recaudar los tributos inscritos en la legislación tributaria nacional, no contando, asimismo, con el apoyo social necesario para lograr un modelo de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Por ello, es imprescindible poner al sistema tributario al servicio de la reducción de la brecha social en AL y debemos insistir en que el nuevo modelo de desarrollo iberoamericano que propugnamos, no supone exclusivamente aumentar los ingresos tributarios, sino también cambiar su distribución, alterar la forma de recaudar tales recursos y distribuirlos acertadamente mediante las respectivas Políticas Públicas.

Por utilizar una expresión resumida, a AL le faltan cuatro áreas clave para lograr el crecimiento sostenible e inclusivo: a) educación, b) cohesión social, c) infraestructuras e d) innovación.

En suma, en esta época de vientos cambiantes, globalización e impulso de la sociedad del conocimiento, AL podrá continuar con su época de abundancia, si consigue: a) una mayor cohesión social y b) si sus parámetros de desarrollo se auto centran y se convierten en sostenibles, abandonando la excesiva dependencia de las exportaciones de materias primas, alimentos y productos intensivos en trabajo poco cualificado.

## **PARTE SEGUNDA. LA REFORMA FISCAL AL SERVICIO DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

### **1. Una reforma fiscal para superar el déficit social latinoamericano**

Como hemos señalado en páginas anteriores y en otros trabajos<sup>5</sup>, AL (o, al menos, muchos de los Estados que componen esta realidad geográfica, ver *infra*) amerita una reforma tributaria que dote de suficiencia a las arcas públicas, con crecimiento de la presión fiscal y, a la vez, redistribuya la composición de sus ingresos públicos, mejorando la equidad horizontal y vertical de su sistema impositivo.

Asimismo, además de recaudar más y de ingresar mejor, premisas esenciales de cualquier Reforma Tributaria en AL y C, hay que alterar la forma de obtener los ingresos públicos coactivos, para que la sociedad comparta los fines del impuesto y no se produzca una resistencia a la imposición que acentúe el fraude y la evasión fiscales y con los recursos obtenidos impulsar determinadas políticas redistributivas, con una mayor calidad y transparencia en la gestión de los bienes y servicios públicos, como sucede con el desarrollo del llamado “Gobierno electrónico” o “*e-Government*”.

En cualquier caso, el reforzamiento del sistema tributario y de las AATT de la Región ha de inscribirse en el marco de una agenda de reformas de las Políticas Públicas que, a su vez, forma parte de los principios generales de la llamada “buena gobernanza” y de las “buenas prácticas” en la esfera internacional.

Desde la perspectiva del ingreso público, siempre limitada y que debe llevarse en coordinación con el gasto público directo y con los llamados “gastos tributarios” (beneficios fiscales), lo básico sería disponer en AL de un sistema tributario suficiente que, al menos, en su impacto distributivo no acrecentase la regresividad social previa existente en sus sociedades y con un coste de gestión y de cumplimiento (“*compliance costs*”) reducidos.

Los problemas del sistema tributario iberoamericano son de todos conocidos y, además, de su generalidad, se ven agravados por su persistencia, pues el período de “bonanza”, el cual ha estado sacudido por múltiples reformas fiscales en este área geográfica, no se ha traducido, sin embargo, en mejoras apreciables en la situación general (sin perjuicio de que el análisis por naciones revele pautas muy diferenciadas, ver *infra*).

---

<sup>5</sup> Carbajo Vasco, Domingo. Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México, Ed. Fundación Alternativas, serie OPEX, Observatorio de Política Exterior Española, Documento de Trabajo 6/2007, y

Ruesga Benito, Santos; Carbajo Vasco, Domingo. Retos para la reforma fiscal en América Latina. Notas para el análisis de la situación actual y algunas propuestas de actuación, Ed. FIIAPP, EUROSOSOCIAL; colecc. Documento de Cohesión Social, Madrid, 2007.

Como muchas ideas al respecto de la incidencia de la reforma fiscal en AL se encuentran desarrolladas en los textos citados, seremos breves en las páginas dedicadas a tal cuestión en este Informe.

Así, de una forma sintética (y, lógicamente, superficial y excesivamente generalista) la recaudación tributaria sigue siendo baja, como demuestran los indicadores de presión tributaria, además, el número de contribuyentes es escaso e incapaz de integrar entre los obligados tributarios registrados a la vasta economía informal iberoamericana, las bases tributarias son pequeñas, hay excesivos gastos tributarios, los impuestos obtenidos son injustos y, en consecuencia, la incidencia de la Política Tributaria no sólo es que disminuya la desigualdad de la Región, sino que la incrementa, al ser muy reducidos los impuestos personales y recaer el peso de los ingresos en los gravámenes sobre el consumo.

La AT, por su parte, es con su debilidad, sus espasmos de corrupción y sus problemas para el control la causante de muchos de estos defectos, a la vez, que es incapaz en estas condiciones de convertir al ciudadano en un frente de apoyo activo para la necesaria Reforma Fiscal, acrecentando sus costes de cumplimiento y las ineficiencias, por la resistencia social que la aplicación de los tributos confronta; todo ello, al final, se traduce en las dificultades para establecer un sólido modelo de "cumplimiento voluntario" de las obligaciones fiscales.

Articular un "pacto fiscal" es, según la CEPAL, otros organismos internacionales y la doctrina dominante un elemento imprescindible para lograr el desarrollo sostenible de la Región que haga persistentes en el tiempo las causas actuales de la "bonanza económica", reduzca la dependencia de las mismas de factores externos y elimine la "brecha social".

En conclusión, las reformas tributarias en AL no pueden basarse exclusivamente en una estrategia de aumentar la recaudación, sino que requieren otros diseños más sofisticados en materias como el reparto del ingreso, la modernización de las AATT, la cooperación con determinados sectores sociales, el coste de aplicar el sistema impositivos etc. y con un horizonte temporal a largo plazo, alejado del coyunturalismo y la solución "ad hoc" de pequeños ajustes o problemas que pueden agravar otros estructurales.

Esta Reforma ha de ser, asimismo, herramienta sustancial del pacto social entre los ciudadanos y el Estado, cuyo lineamiento sería la clave de bóveda para asegurar los consensos que permitirían el desarrollo auto centrado del futuro.

Por ello, la Reforma Fiscal ha de poner el énfasis en cambiar la AT y los mecanismos de aplicación de los tributos, acabando con las designaciones políticas para puestos, incluso, de muy inferior nivel administrativo, el "dedazo"; introduciendo el mérito, la objetividad y la carrera administrativa en las AATT, potenciando las funciones de control y fiscalización, terminando con la corrupción en áreas muy significativas de la AT, por ejemplo, en las Aduanas; logrando censos de contribuyentes amplios, fiables y actualizados, eliminando el secreto bancario, potenciando una recaudación efectiva, etc.

A su vez, han de expandirse los colectivos de obligados tributarios, lo que supone, inmediatamente, minorar la informalidad y dinamizar los censos tributarios, controlar a pequeños y medianos empresarios (en adelante, PYME) y no centrar la recaudación exclusivamente en los grandes contribuyentes, reflexionando sobre la dudosa utilidad y eficiencia de muchos regímenes especiales para las PYME que existen en la zona, actualizando las bases tributarias conforme al dinamismo económico, etc. En realidad, de lo que se trataría, por enésima vez, es que la aplicación del sistema tributario se adapte a los nuevos entornos económicos, sociales y técnicos.



## 2. La fiscalidad y la administración tributaria en América Latina

### A. Consideraciones previas

Conviene, antes de analizar dos supuestos particulares, profundizar algo más sobre la realidad fiscal de AL y C, teniendo en cuenta que, en primer lugar, siempre se debe diferenciar entre el "modelo" y el "sistema" tributario y que, asimismo, la pretensión de hablar de un "modelo" tributario para AL y C, único y uniforme, nos parece, sustancialmente, errónea, dada la diversidad de situaciones que se encuentran en la Región, en cualquier materia política, social, económica, institucional, etc., a la que nos estemos refiriendo.

No cabe olvidar que, frente a los modelos tributarios racionales, basados en principios de imposición muy generales, idealizados, con una estructura tributaria muy depurada, unas estimaciones de recaudación concretas y un determinado propósito de distribución de la carga tributaria; lo cierto es que diversos factores: la inercia, las resistencias burocráticas, los intereses de sectores económicos y grupos de presión, la dificultad de trasladar al terreno de la aplicación de los tributos los esquemas de fiscalidad propuesta y su legislación, el propio "lag" temporal desde que se diseña la Reforma Tributaria hasta que se implementa, etc.; todos ellos son factores que nos llevan a hablar de un "sistema tributario", funcionando en la realidad, más o menos coordinado, plural, peor o mejor articulado de gravámenes, que existe en un momento dado en un país concreto y en el que confluyen elementos de racionalización, cargados de la ideología hacendística dominante en el momento, inercias y cargas del pasado y actuaciones pragmáticas que va adaptando y flexibilizando el sistema tributario a la realidad.

No hay, en consecuencia, un "modelo" fiscal latinoamericano, sino realidades fiscales que han de ajustarse, de manera flexible, a los nuevos tiempos y las nuevas necesidades sociales.

### B. Rasgos generales de la fiscalidad en América Latina

Conviene señalar que, respecto de los sistemas tributarios en AL, existen dos posturas doctrinales encontradas.

1 <sup>a</sup>) Para algunos, en AL y C, por diversas razones (debilidad de sus AATT, falta de conciencia social, informalidad económica, problemas de equidad, etc.) su sistema tributario es "heterodoxo", es decir, en el mismo existen exacciones con una amplia importancia recaudatoria dentro de la Región que no se encuentran en otras partes del mundo desarrollado y, además, se oponen a las teorías hacendísticas ortodoxas al uso, del tipo impuestos con base imponible amplia, escasos beneficios fiscales y tasas reducidas.

Así, en AL y C existirían gravámenes ajenos a los estándares de la OCDE, verbigracia:

- o El conocido por la doctrina como "*debit tax*", impuesto sobre los débitos, expresión utilizada por el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) de manera crítica, por entenderlo como "heterodoxo", contrario al desarrollo de los mercados financieros, etc.

En realidad, la "heterodoxia" iberoamericana ha sido vindicada en este gravamen concreto, desde el momento en que, tanto la UE como el propio FMI, se han mostrado favorables a implementar algún tipo de "tasa Tobin" o "impuesto sobre las transacciones financieras", ya que, en realidad, el llamado "*debit tax*", con mayor o menor amplitud según países, no es sino una variedad del denominado "*financial transactions tax*" o FTT, ahora propuesto como mecanismo de corrección de los disparates financieros que nos han llevado a la presente crisis sistémica<sup>6</sup>. (Ver Cuadro n ° 5 del AE).

- o Las carencias de la IR en la Región han llevado a gravar a las empresas y a las personas físicas bien mediante tributos mínimos sobre activos o rentas presuntas, bien utilizando otras variantes, más o menos sofisticadas, de un impuesto presuntivo sobre la rentabilidad de los activos empresariales, supuesto del Impuesto Empresarial a Tasa Única (en adelante, IETU) mexicano.

Se trataría, en realidad, de impuestos mínimos sobre la renta de los obligados tributarios, cuya estructura suele distinguir entre: impuestos al activo (ver Cuadro n ° 6 del AE) e impuestos presuntivos sobre la renta. En realidad, son impuestos mínimos sobre rentas empresariales o de entidades financieras (es decir, una versión restringida de lo que la doctrina conoce como FAT o "*financial active tax*"), los cuales recaen sobre los activos (netos o brutos, siendo este asunto uno de los más debatidos a la hora de configurar el impuesto) con una tasa reducida, el 1 o el 2% (renta mínima).

En la práctica, este tipo de gravámenes, desarrollados en México, Argentina, Colombia, etc., son un reconocimiento palpable de la incapacidad de las AATT de la zona por implantar un auténtico impuesto " a la renta" sobre personas naturales o jurídicas y, a la postre, su persistencia en el tiempo incapacita para mejorar la gestión y el control por parte de estas mismas Administraciones, especialmente, el censo de contribuyentes; pero también es verdad que responden a una imposición de naturaleza patrimonial, cuya existencia, adecuadamente combinada con otras exacciones, permitiría un mayor control de la riqueza y una mejor distribución de la renta.

- o La pluralidad de regímenes tributarios a favor de las PYME, en sus dos vertientes: el llamado "régimen especial integrado", caso del monotributo argentino<sup>7</sup> y el SIMPLES brasileño o el "régimen especial unitario", por ejemplo, en México, donde existe el conocido como Régimen de Pequeños Contribuyentes o REPECOS.

---

<sup>6</sup> Staff of the European Commission´s Directorate-General for Taxation and Customs Union. Taxation Papers. Innovative Financing at a Global Level, Ed. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2010.

<sup>7</sup> El monotributo argentino sustituye, mediante un pago mensual unificado, a tres gravámenes: IVA, Impuesto a las Ganancias e Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, más las Contribuciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y los Aportes Personales como empresarios autónomos al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, quedando excluidas las aportaciones de los empleados en relación de dependencia. Un sistema similar funciona en el Uruguay.

La inmensa mayoría de estos regímenes especiales supone un auténtico problema para las Haciendas Públicas de estos territorios, pues no sólo no producen recaudación, sino que han generado problemas nuevos a las AATT, verbigracia, el llamado "enanismo fiscal" y coadyuvado, en el fondo, a que las AATT de la zona no hayan atendido adecuadamente a estos contribuyentes, centrando sus labores de fiscalización en los grandes obligados tributarios que en AL y C proporcionan un porcentaje excesivo de la recaudación total.

Parece, en consecuencia, más acertada la vía chilena para facilitar la aplicación del sistema fiscal a estos pequeños contribuyentes empresariales, consistente en la simplificación de las obligaciones formales, reducción de cargas administrativas e incorporación a elementos de gestión moderna y de utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante, TIC) por parte de los "microempresarios", con el apoyo de la propia AT.

- o La existencia de unos gravámenes o de una parafiscalidad muy extendida que suele recaer en recursos naturales, alimentos, materias primas, etc., pero también para financiar servicios públicos esenciales, junto a la aparición de un régimen fiscal especial sobre las actividades mineras.

En realidad, no hay nada más "ortodoxo" que sujetar de forma específica una actividad como la minera (y mucho más la explotación petrolífera), cuyos beneficios resultan extraordinarios, instaurando lo que la doctrina internacional conoce como un "*windfall tax*" y, además, tratar de que los Estados nacionales recuperen parte de los beneficios extraordinarios que la elevación de precios de las materias mineras, muy acusada, por ejemplo, en cobre, oro y zinc, ha provocado y que, al estar controladas estas explotaciones por empresas extranjeras, no hubieran revertido su justa parte alícuota al país.

El problema anterior se combina con los recursos que obtienen los Estados de AL y C de las empresas públicas o parapúblicas, verbigracia, PEMEX ó Petróleos de Venezuela, las cuales obtienen sus utilidades, precisamente, de la explotación de tales recursos naturales.

De esta forma, la dependencia de los Tesoros Públicos de unas bases tributarias limitadas es doble, por un lado, de la propia actividad mediante regalías e impuestos especiales y, por otra parte, a través el gravamen de los beneficios que de la explotación de los recursos naturales obtienen los accionistas, en este supuesto el Estado nacional.

- o Otro frente de tributación especial son los llamados "derechos" o "retenciones" a la exportación que aplican naciones como Argentina a la salida de alimentos y materias primas como la soja.

A pesar de las críticas a su escasa transparencia y a su dudosa naturaleza, lo cierto es que consiguen detraer recursos de sectores que, debido a la debilidad de la AT o a la existencia de poderosos grupos de presión (multitud de exenciones para el sector agropecuario lastran el sistema tributario de AL y C), no aportan prácticamente nada a la imposición sobre la renta.

- Por último, la “heterodoxia” indica también que, incluso, en aquellos tributos que siguen en su concepción modelos de fiscalidad internacionalmente reconocidos, cuyo ejemplo prototipo sería el IVA, la estructura y funcionamiento de éste en AL y C presenta rasgos muy “originales”, inexistentes en otras naciones, por ejemplo, la relevancia recaudatoria del método de retención, la existencia de muchos servicios ajenos al hecho imponible del gravamen, la proliferación de exenciones internas y regímenes especiales, etc.

En nuestra opinión, aunque esta visión “heterodoxa” de la realidad fiscal iberoamericana es muy sugestiva y atiende mucho más a la práctica diaria de las AATT, tratando de adaptarse a las necesidades de la Región, puede conllevar, desde el punto de vista de la Política Fiscal, algunos problemas de diseño e implantación, así como de estrategia reformadora.

Así, tal “heterodoxia” puede conducir a no preocuparse de mejorar el funcionamiento de las AATT, pues si los gravámenes expuestos son, en gran parte, la respuesta a la debilidad administrativa, de expandirse los mismos, harían innecesaria cualquier propuesta de potenciar las AATT de Iberoamérica y mejorar su eficacia y eficiencia.

En cualquier caso, la distinción entre “ortodoxia” y “heterodoxia” es cambiante y susceptible de manipulación ideológica, verbigracia, hoy por hoy, la doctrina dominante califica como “heterodoxa” la existencia de impuestos sobre el patrimonio de las personas físicas o jurídicas, cuando hace no tantos años estaban generalizados en muchas partes del mundo.

Otra cosa, es que la originalidad de tales exacciones y recursos variopintos no sólo se haya consolidado sino que, a nuestro entender, algunas de ellas, cuyo ejemplo prototípico es el impuesto sobre las transacciones financieras, hayan encontrado utilidades muy significativas para la Política Fiscal, supuesto del control de los grandes patrimonios u otras Políticas Públicas, como sería la lucha contra el blanqueo de activos y, por último, hayan devenido en el pensamiento correcto, en la nueva ortodoxia.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Hacemos nuestras las palabras de uno de los grandes expertos y defensores de la fiscalidad “heterodoxa” en la Región, funcionario de la AFIP:

*“...estamos ante una política tributaria heterodoxa cuando en el sistema tributario, se aplica uno o varios impuestos heterodoxos, conjuntamente con los impuestos ortodoxos del sistema general. Se considera a un impuesto heterodoxo, en contraposición a un impuesto ortodoxo.*

*En esta categoría de impuestos, la doctrina ha distinguido principalmente al Impuesto a las Transacciones Financieras, los impuestos presuntivos a la renta (el Impuesto sobre los Activos, IETU, etc.) y los derechos a las exportaciones...*

*La característica que tienen los impuestos heterodoxos aplicados, es que son de fácil control y por lo tanto de fácil recaudación por parte de las administraciones tributarias, en contraposición con los impuestos ortodoxos del régimen general...”.*

González, Darío. *“Modelo Tributario en los países de América Latina: Procesos de integración y armonización fiscal”, Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública, IX Edición 2011-2013, tema 5, Madrid, febrero de 2012.*

2<sup>a</sup>) Desde la perspectiva doctrinal “ortodoxa”, aun reconociendo que esta área geográfica plantea específicos problemas a la implicación de un sistema tributario de esta naturaleza: elevados gastos tributarios, alto nivel de evasión, magnitud de la economía informal, debilidad de las AATT, etc., se manifiesta que la contribución de las AATT y de los Estados de AL y C a la solución de las mencionadas deficiencias no está en buscar recursos de manera dispersa, sin atender a la doctrina internacional y de forma expeditiva, generando una catarata de “recursos” públicos poco armoniosos, sin capacidades económicas claras y contrarios, en muchos casos, a las recomendaciones de las instituciones económicas encargadas de regular el orden tributario internacional todavía en formación, verbigracia el FMI y la OCDE; sino en solventar tales deficiencias y potenciar las AATT, reformándolas intensamente y dotándolas de los recursos legales, materiales y humanos que les permiten cumplir su función central de aplicar efectivamente el sistema tributario, con reducidos costes de cumplimentación y luchar contra el fraude fiscal, centrándose en unos pocos gravámenes de base imponible extensa.

En este sentido, esta otra corriente doctrinal se limita a constatar las peculiaridades de tales gravámenes “estándares” y sus problemas en AL y C, si se comparan con la realidad de exacciones similares en los Estados miembros de la OCDE<sup>9</sup>.

Así, se señala la marginalidad de la Imposición sobre la Renta que apenas aporta una media del 5% de los ingresos fiscales de la Región, especialmente, la que recae sobre las personas naturales, pues los ingresos correspondientes a las sociedades no están muy lejos de los que tiene la OCDE, con el significativo matiz de que, en AL y C, tal recaudación deriva de un puñado muy reducido de empresas, ya que la “informalidad” se extiende sobre el entramado de las PYME, aunque estén “formalizadas” como sociedades o compañías mercantiles.

En el área internacional, sólo en los últimos ejercicios, los instrumentos de control clásicos de la transferencia de rentas al exterior por parte de las empresas multinacionales, nos estamos refiriendo a los precios de transferencia, empiezan a tener eco en el seno de las AATT de la Región.

Por otra parte, la proliferación de los denominados “gastos tributarios”, conocidos en España como beneficios fiscales y en la doctrina internacional como “gastos fiscales” o “*tax expenditures*”, es otra causa de preocupación.

Respecto del IVA, el gravamen con mayor relevancia recaudatoria en AL, si bien este tributo se aplica de manera general en AL y C<sup>10</sup> y constituye la exacción con mayor significado recaudatorio, lo cierto es que su estructura está plagada de deficiencias: ausencia de sujeción efectiva de las prestaciones de servicios, base imponible restringida, múltiples exenciones, proliferación del sistema de retención, multiplicidad de regímenes especiales, descontrol en la facturación, etc.

---

<sup>9</sup> En todo caso, téngase en cuenta que México y Chile son actualmente partícipes de la OCDE.

<sup>10</sup> Excepto en Cuba, donde existe un Impuesto sobre las Ventas, de carácter monofásico.

En Brasil, el problema es otro: la existencia de dos gravámenes generales al consumo, el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios y el Impuesto sobre Servicios, con hechos imposables parcialmente superpuestos, mas autoridades administrativas diferentes a la hora de gestionarlas, lo que distorsiona gravemente la circulación de bienes y servicios en el interior del país.

Respecto a los impuestos sobre consumos específicos, "impuestos selectivos", según la terminología regional, están faltos de toda unidad en su configuración, no están bien relacionados con el IVA y no son utilizados ni adecuada ni intensivamente para exaccionar las diferentes deseconomías de escala que sustentan su existencia (tabaquismo, contaminación, alcoholismo, etc.). De hecho, son una fuente recaudatoria escasamente explotada en la zona.

### **3. La situación de la administración tributaria en América Latina**

Con independencia de lo que digan las normas y de las características generales de los sistemas tributarios iberoamericanos, nos parece más relevante para evaluar la eficacia de un sistema fiscal la aplicación de esa normativa que lo expuesto teóricamente en la legislación fiscal.

En este terreno, hay dos aspectos cruciales: a) el funcionamiento de la Administración Tributaria y b) la actitud de la sociedad hacia la aplicación de los impuestos.

En relación a la primera variable, tradicionalmente, se ha señalado que uno de los defectos fundamentales de los sistemas tributarios de AL y C era la debilidad de sus AATT. De hecho, no puede existir una Reforma Tributaria sin prever, ni incorporar a su diseño el modelo de aplicación de los tributos que conlleva y el sistema gestor que va a realizarlo, la AT.

Hoy, la AT es parte sustancial del sistema tributario y éste no puede funcionar sin aquélla, por lo que, por un lado, es una función constitutiva de cualquier Reforma Fiscal y, asimismo, forma parte del problema y de la solución de las cuestiones impositivas en AL.

Sin embargo, afirmar de manera tan genérica que las AATT de la zona son profundamente ineficaces, además de excesivamente general, no puede hoy mantenerse sin matices, aunque tales problemas persisten, por ejemplo, en muchas AATT centroamericanas y del Caribe.

La causa de estas precisiones son las modificaciones que muchas naciones de esta área geográfica han desarrollado en los últimos tiempos para mejorar, tanto en medios materiales como humanos, el funcionamiento de sus AATT, aunque con resultados mixtos, verbigracia, en nuestra opinión, el SAT, Servicio de Administración Tributaria mexicano, sigue siendo muy dependiente de la Secretaría General de Crédito Público de Hacienda y está necesitado de una profunda reforma.

La organización de las AATT de la zona se ha ido configurando alrededor del modelo de "Agencia Tributaria" como mecanismo óptimo para profesionalizar la función tributaria, separarla de las convulsiones políticas y neutralizarla, convirtiéndola en una institución pública al servicio del interés general y no de un partido o colectivo social determinado, aunque sin haberse cerrado aspectos conflictivos del mismo, supuesto de la integración o no de la organización aduanera en la Agencia.

Donde los problemas de la AT persisten es en el control de los obligados tributarios, desde los censos (la entrada del contribuyente en el sistema y, en consecuencia, la clave de bóveda para el adecuado funcionamiento del mismo) hasta la recaudación ejecutiva. En suma, la aplicación de los tributos sigue manifestando variados fallos en la Región, por ejemplo, la dilación en el cobro efectivo de las deudas tributarias y la gran morosidad son obstáculos crónicos en muchas AATT de la Región.

También resulta que la fiscalización intensiva, lo que en España se conoce como procedimiento de inspección tributaria, es aleatoria, sin criterios objetivos para ejercerla y concentrada en pocos contribuyentes, lo que supone dejar fuera de inspección efectivamente a muchos obligados tributarios.

En general, si analizáramos las principales tareas que una AT debe cumplir, podemos decir que las AATT iberoamericanas suelen fallar en los aspectos estratégicos (formulación de objetivos, planificación, gestión por riesgos, inteligencia financiera, etc.) y en las relaciones internacionales; que, en materia de recaudación y fiscalización intensiva, muchas de ellas tienen graves problemas (siempre con excepciones, supuesto de Chile) y que es en lo relativo a la fiscalización extensiva y a la obtención de información con trascendencia tributaria donde se están realizando, en general, avances significativos en los últimos años, junto con el apartado de relaciones con los contribuyentes (la recientemente denominada "óptica cooperativa de la Administración tributaria"), donde algunas AATT de este área geográfica (verbigracia, Brasil) han avanzado mucho en los últimos ejercicios y que, desgraciadamente, otras AATT regionales, supuesto de México y de varios países centroamericanos, siguen manifestando grandes deficiencias en la clave de bóveda de una AT moderna: el registro (y su actualización) de los contribuyentes.

Por lo tanto, queda mucho por hacer en materia de AT en AL y C y éste es uno de los retos más importantes para la mejora del sistema tributario en la Región.

Asimismo, hay que evaluar sistemática y periódicamente la actividad de la AATT, sometiéndola a una auditoría de gestión y resultados y, especialmente, a un control de la sociedad a la cual sirve, comunicando con esta sociedad sus resultados (transparencia), justificando los cambios, demostrando los éxitos, explicando los fracasos y tratando de que la sociedad, tradicionalmente reacia a colaborar con la AT, se implique en sus tareas y fines.

## PARTE TERCERA. LOS CASOS DE PERÚ Y COLOMBIA.

### 1. La diversidad de la realidad iberoamericana

#### A. La variedad de la situación fiscal en América Latina

Tal y como hemos expuesto en páginas anteriores, las reflexiones sobre la realidad tributaria en AL son excesivamente generalistas y el “modelo tributario” planteado, sencillamente, no existe, dada la enorme variedad de situaciones que el sistema tributario y la AT nos muestra entre los Estados de la zona.

Por otra parte, el “nicho de oportunidad” que se abre ante AL en la segunda década del siglo XXI, está siendo aprovechado (como no podía ser por menos) mejor por unas naciones que por otras. De esta forma, entre los rasgos de esa “segunda fase de desarrollo” iberoamericana, algunos políticos han puesto el énfasis precisamente en la reforma del sistema tributario como un componente más para consolidar el desarrollo y un prerrequisito del mismo.

Esto ha sucedido en Brasil. Evidentemente, los resultados han sido mixtos, pues las resistencias de todo tipo a un cambio en la estructura de los impuestos, en la presión tributaria, en los colectivos y sectores económicos que soportan la recaudación, etc., están y son el corazón de los procesos de cambio democrático (junto con los de la otra vertiente inescindible de la Política Fiscal: la distribución del gasto público).

Así, los poderes de los Estados federados y los municipios del precitado país (muchos de ellos en manos de oligarquías concretas) han sido decisivos para retrasar en el tiempo la inaplazable reforma de la tributación de los bienes y servicios, los dos IVA brasileños.

En otros lugares, cuyo ejemplo paradigmático vuelve a ser México, las resistencias han triunfado y el sistema impositivo mexicano es una auténtica disfunción, un verdadero elenco de “malas prácticas” (excepción hecha de algunas áreas concretas)<sup>11</sup>, cuya articulación supone una rémora decisiva al desarrollo, a la democratización y a la mejora social del país.<sup>12</sup>

En cualquier caso, la necesidad de Reformas Tributarias sigue siendo una “*driving force*” en el subcontinente americano y existe el convencimiento de que la mejora social y económica de AL y sus habitantes viene ligada inescindiblemente con cambios profundos en sus sistemas fiscales<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, el mecanismo de intercambio de información tributaria internacional o el área de control de los precios de transferencia. Significativamente, parecen funcionar mejor las componentes internacionales de la AT mexicana que las unidades destinadas a los gravámenes y funciones domésticas.

<sup>12</sup> El retorno al poder del Partido Revolucionario Institucional, PRI, puede suponer una oportunidad de ejecutar modificaciones insoslayables en el pésimo estado del sistema fiscal mexicano, en particular, en lo que hace referencia al IVA.

<sup>13</sup> Sobre tal necesidad, existe un auténtico consenso doctrinal y político, véase, por ejemplo, desde otra perspectiva ideológica, propugnando una oleada de reformas fiscales, Hirschfeld, Guillermo (coord.), Cortés, Miguel Ángel (editor). Latin America. An Agenda for Freedom, Ed. FAES, Madrid, febrero de 2007, páginas 59 y 60.



Ciertamente, algunos de tales cambios siguen siendo epidémicos, coyunturalistas y con el objetivo de justificar, precisamente, que se está alterando el modelo de recaudar y distribuir los impuestos cuando, en realidad, se está maquillando la situación para que nada cambie a la manera lampedusiana.<sup>14</sup>

En todo caso, la intensidad reformadora fiscal no ha cedido y esto es un buen indicador de que existe el generalizado convencimiento de que modificar el sistema tributario de la zona resulta un componente esencial para la “segunda fase del desarrollo iberoamericano”<sup>15</sup>.

## **B. La conveniencia de un estudio particularizado**

La variedad de situaciones impide aprehender, más allá de algunos rasgos muy generales, las tendencias fiscales de AL; por esto y en atención a las limitaciones de espacio y tiempo de esta obra, procederemos a delimitar territorialmente el campo de nuestro trabajo que se centra en dos países: Colombia y Perú.

Es un error muy común considerar la realidad económica y social de AL como si la misma fuera una unidad homogénea y, por lo tanto, creer que la “década de la bonanza” se ha desarrollado de manera uniforme en toda la Región.

Desde una perspectiva crítica a tal concepción unitaria, debe afirmarse que AL no es ni ha sido nunca una unidad, más allá del hecho histórico de la dominación

---

<sup>14</sup> Ver, al respecto, nuestro trabajo: Carbajo Vasco, Domingo. Políticas de reforma fiscal en América Latina, *op. cit.*, en especial, las páginas 48 y siguientes.

<sup>15</sup> Así, sin pretender ser exhaustivos, en el año 2011, se produjeron las siguientes reformas impositivas (de cierto calado)<sup>15</sup>:

- ✓ En el IR (El Salvador, Bolivia, donde se gravaron las utilidades financieras, acabando con la práctica exclusión de las rentas del capital del gravamen; República Dominicana<sup>15</sup>, etc.).
- ✓ Imposición sobre los inmuebles rurales (Uruguay).
- ✓ Imposición sobre los consumos específicos (Ecuador en licores, cigarrillos e impuestos verdes, República Dominicana, exacciones sobre el juego).
- ✓ Regímenes especiales sobre las PYME (Brasil, Paraguay y Argentina).
- ✓ Impuestos a las transacciones financieras (República Dominicana, El Salvador, Ecuador con un impuesto a la salida de divisas, etc.).
- ✓ Gravámenes sobre los recursos naturales, donde destaca Perú con la implementación del Gravamen Especial de Minería que grava la renta operacional de las explotaciones mineras.

En todo caso, reformas significativas como son la de Costa Rica que lleva en el limbo legislativo desde el ejercicio 2000, siguen sin poderse aplicar, pues su trámite legislativo fue, nuevamente, suspendido por un fallo de la Sala IV de la Corte Suprema de Justicia, pero, incluso, uno de los Estados más rezagados en materia tributaria, Paraguay, ha incorporado un Impuesto sobre la Renta en el año 2012.

por parte de la Corona hispánica (o lusa, en el supuesto de Brasil) durante tres siglos; es más, incluso bajo la Colonia, la diversidad económica, social, cultural e, incluso, institucional era la regla y no la excepción.

Esta divergencia no ha hecho sino acrecentarse durante las dos centurias de la independencia y la evolución de las nuevas naciones americanas ha transcurrido por vías muy disparejas, incluso, fenómenos más o menos comunes durante esta historia: enfrentamientos entre liberales y conservadores, regímenes de caudillos<sup>16</sup>, etc., reflejan diferencias y excepciones.

También la incidencia de la crisis sistémica de las economías de mercado, iniciada convencionalmente con las hipotecas “*subprime*” en los Estados Unidos en 2007, ha sido muy distinta en esa pretendida AL unitaria. Tampoco la “*década de bonanza*” parece haber llegado a muchos Estados centroamericanos; es más, en el caso ejemplar de Costa Rica, la sensación es diferente, de retroceso relativo frente a la situación anterior.

Asimismo, ni los ratios de crecimiento económico durante este período ni los fundamentos del mismo han sido iguales en Perú, en Brasil o en Colombia. Ecuador, por su parte, no parece haberse recuperado, económica y socialmente, sino hace muy pocos años, etc.

Si nos centramos en el análisis y la relación que ha tenido la Política Fiscal con esa “*bonanza*”, alguna corriente doctrinal (situada, por ejemplo, en la CEPAL) ha afirmado, por una parte, que una de las causas que justifican que AL haya escapado, prácticamente, sin problemas de los efectos de la crisis sistémica de 2007, es que el manejo de los caudales públicos ha sido muy exitoso, en gran medida por el aprendizaje de la “*década perdida*”.

De esta forma, los Gobiernos iberoamericanos han evitado el endeudamiento público excesivo y han tendido a presupuestos equilibrados, manejando, en muchos casos, reservas o fondos especiales que pudieron usar como elementos contra cíclicos, por ejemplo, en los años 2008-2009, superando, de esta manera, cualquier impacto menor de la crisis internacional.

Por otra parte, esta corriente de opinión afirma que, en general, la Política Fiscal en la zona ha coadyuvado a la “*bonanza*” pues no ha aumentado excesivamente los impuestos directos, ha centrado el incremento de recaudación en los gravámenes sobre el consumo y ha aprovechado el “*boom*” de las materias primas para obtener nuevos recursos, tributarios o de otra naturaleza, los cuales han fortalecido las arcas estatales, sin imposibilitar el esfuerzo empresarial y atraído la inversión extranjera con condiciones impositivas muy favorables.

También, el gasto público se ha centrado en infraestructuras y en Políticas Sociales de lucha contra la pobreza extrema, sin gastos excesivos o improductivos y se ha reducido la Deuda Pública, cuyo porcentaje sobre el PIB ha pasado del 80% a principios de los años noventa del siglo pasado a un 30% en la actualidad.

Esta visión tan optimista y homogénea, nuevamente, contrasta con la variedad de situaciones sobre el terreno y con opiniones más heterodoxas y más

---

<sup>16</sup> Sobre la vida de un “caudillo” latinoamericano clásico, de raíz conservadora, el general Santa Anna, *vid.* Serna, Enrique. El seductor de la patria, Ed. Planeta Mexicana, México DF, 8<sup>a</sup> reimpresión, 2010.

críticas. De esta forma, Estados como Costa Rica han sido incapaces de reformar su sistema tributario y han visto disminuir su porcentaje de presión tributaria; otras naciones centroamericanas, por su parte, no han logrado superar porcentajes de carga tributaria sobre el PIB del 9 al 10%, siendo el ejemplo más contundente de esa situación el caso de Guatemala, lo que imposibilita, dada su insuficiencia, para disponer siquiera de un Estado moderno que lleve a cabo funciones elementales, empezando por la seguridad ciudadana.

En todos los sentidos: evolución del PIB, situación de su renta per cápita, desigualdad, flujos comerciales, emigración, etc., México manifiesta un cierto contraste con el resto de la realidad de AL y C. El ciclo económico mexicano, sobre todo tras el efecto del TELECE-NAFTA, está muy coordinado con el norteamericano; por ello, cuando la economía de los vecinos del Norte entró en crisis, también la mexicana se resintió y la recuperación USA se hará sentir, sin duda, en la economía mexicana.

Además, México confronta aspectos particulares como el desarrollo de la denominada "narco violencia" y tampoco el índice de Gini en México ha mejorado apreciablemente en los años de "bonanza". Asimismo, su fiscalidad sigue sin lograr mejoras apreciables ni en la presión tributaria, socavada por la informalidad, ni en aspectos esenciales para el buen funcionamiento de un sistema tributario moderno, por ejemplo, el censo de contribuyentes (a pesar de sucesivas reformas en el RFC, Registro Federal de Contribuyentes), la alteración del IVA y otras modificaciones legislativas siguen estancadas en el Congreso, etc.

Otros países centroamericanos, supuesto de Guatemala y Honduras, tampoco parecen haber "ganado" mucho de esta década de prosperidad, en lo que influyen, sin duda, sus pobres índices recaudatorios; es más, Guatemala, junto con la República Dominicana, es uno de los pocos Estados de la Región donde el índice de desigualdad se ha incrementado entre 2002 y 2008, aunque la evolución puede haberse revertido últimamente.

Por el contrario, Brasil ha seguido aumentando su relativamente elevada carga tributaria y Argentina también lo ha hecho, aunque en este último supuesto a partir de ingresos atípicos, retenciones sobre las materias primas de exportación.

En otro orden de cosas, Perú, aun con aumentos anuales de su PIB "a la china", en dígitos del 7 ó 9% en los últimos años, ha visto como su presión fiscal se estabilizaba en un magro 15-16% sobre el PIB y las empresas mineras no parecían "soportar" una parte relevante de la recaudación, ver *infra*; situación que el nuevo Gobierno, acertadamente a nuestro entender, aspira a revertir.

En Colombia, los costes de la Política de seguridad de Álvaro Uribe sí fueron pagados con nuevos ingresos públicos coactivos, mientras que México sigue sin disponer de un sistema tributario moderno y de una AT que recaude lo suficiente, sirviéndose de una PEMEX mastodóntica para cubrir los perennes fallos de recaudación, etc.

En suma, la "época de bonanza" no ha venido acompañada de una Política Fiscal homogénea o, al menos, convergente en AL, sino que cada Estado ha seguido líneas y planeamientos propios.

Ahora bien, salvo el caso de Brasil, cuya presión tributaria (un indicador poderoso, no lo olvidemos, pero insuficiente para cualificar el estado de los impuestos en un país) se sitúa en los entornos del 35% del PIB (más elevada en estos momentos, dicho sea de paso, que la española), en los demás Estados de la

Región nos encontramos con grandes variedades, pero todas ellas por debajo de la media de la UE y de la media de la OCDE (que ya incluye México, pues los datos de Chile todavía no están disponibles) y, como se ha indicado en párrafos anteriores, no sólo es que en muchas naciones iberoamericanas este indicador no se haya elevado, sino que, incluso, ha disminuido, aunque también hay excepciones a esta tendencia, supuesto de Argentina.

En muchas sociedades de la Región, amplios sectores sociales buscan en la Reforma Fiscal no sólo nuevos recursos para atender los graves problemas sociales de la zona y también para construir las infraestructuras y el capital humano que la consolidación del desarrollo económico demanda, más allá de la coyuntura de "bonanza", sino también un instrumento para modernizar el Estado, acabar con la corrupción, profesionalizar el aparato funcional y hacerlo más eficiente, transparente y responsable ante una sociedad también mucho más exigente.

Todas estas razones nos conducen a la necesidad, por un lado, de analizar de forma crítica la evolución de cada uno de los países de AL y C durante el "período de bonanza", ya que la misma no ha sido uniforme y, en segundo término, a demandar que las propuestas de Reforma Tributaria no sean comunes a todos ellos.

## **2. Los casos escogidos: Perú y Colombia**

### **A. Nota previa**

La enorme variedad de condiciones de la Región y las restricciones de un documento de estas características nos llevan a elegir solo dos ejemplos de estudio, centrándonos en países de tamaño medio, distintos también en muchos parámetros, como son Perú y Colombia.

### **B. Perú**

#### **I. El "milagro" económico peruano**

Perú constituye, sin ningún género de dudas, una de las economías con mayor crecimiento del PIB en los últimos ejercicios, no sólo en AL y C, sino en el Mundo, con aumentos interanuales durante los últimos diez años de un 8% de media anual.

Esta visión optimista de la evolución económica de la nación peruana se ve, asimismo, reforzada por la sucesión de ejercicios de crecimiento, pues en el período 2002-2010, el aumento acumulado del PIB se situó en un 73,2%, por la aceleración de los últimos años, por la mejora apreciable en la renta per cápita (en dólares USA del año 2010 el país ha pasado de 1.200 dólares en 1950 a 5.224 dólares en el período 2010), por el manejo responsable durante estos períodos de bonanza de la Política Monetaria, con una inflación controlada (2,1% en el 2010, 4% en el año 2011), tipo de cambio del sol respecto del dólar estable, reducida Deuda Pública, reservas internacionales netas de 44 mil millones de dólares USA<sup>17</sup>, saldo neto positivo de la Balanza de Pagos, a pesar del fuerte aumento de la demanda de importaciones (las mismas entre 2000/2010 han crecido 4 veces), auge de la inversión extranjera, cuyo volumen se ubicó en el año 2010 en 20.781 millones de

---

<sup>17</sup> La cifra sigue aumentando, situándose en la actualidad en 49.050 millones de dólares.

dólares US (destacando la española, el primer inversor<sup>18</sup>; la norteamericana, con el 14,5% de la inversión foránea total y la china), un sector financiero sólido (con gran presencia de los bancos españoles), fuerte impulso de sus exportaciones, con múltiplos de tres en los rubros agrarios, con apreciación favorable de la relación de intercambio, compromiso de los inversionistas extranjeros en proyectos (generalmente mineros o hidroeléctricos) a muy largo plazo, lo cual asegura su continuidad, especialmente, si tenemos en cuenta que los compromisos se han plasmado en “asociaciones público-privadas”, etc.<sup>19</sup>

Parece, en consecuencia que, si observa cualquier variable o dato macroeconómico, los resultados de Perú durante la mencionada “década de prosperidad” de AL han sido excelentes. Asimismo, el optimismo del país se ve reforzado por la comparación con el estado catastrófico del mismo durante la década de los 80 del siglo pasado, cuando la Política Económica de Alan García en su primera etapa presidencial llevó prácticamente a la ruina del Estado, la hiperinflación, los cambios bruscos de la unidad monetaria, etc. y las acciones terroristas del Partido Comunista del Perú por el Sendero Luminoso de José Carlos Mariátegui<sup>20</sup> estuvieron a punto de destruir el Estado.

Posteriormente, la recuperación de la democracia y de las libertades se vio confrontada a la creciente autocracia fujimorista y la corrupción que simboliza la figura de Montesinos; por ello, la recuperación democrática fue también un hábito de optimismo para la sociedad peruana, cada vez más abierta y rompedora de su tradicional dualidad social y de razas, a la vez que el racismo contra el “cholo” iba desapareciendo y el dominio de las castas blancas de San Isidro y otras zonas del país se mitigaba.

Los gobiernos de transición y las administraciones de Alejandro Toledo (2001-2006) y la segunda de Alan García (2006-2011) coincidieron con la recuperación del espíritu democrático, la liberalización y modernización de las costumbres y del Estado y el fuerte aumento de la economía, lo que se tradujo, como hemos indicado antes, en una oleada de optimismo en la sociedad peruana que, incluso, se trasladó a manifestaciones lúdicas, supuesto del éxito de la rica gastronomía del país (criolla, chifa e indígena), la difusión de la patata como alimento nacional<sup>21</sup>, la calidad de su literatura, etc.

---

<sup>18</sup> La inversión directa española ascendió en 2010 a 4.292 millones de dólares directa, de un total de inversión extranjera de 18.840 millones, es decir, el 23%. Esta inversión se concentra, especialmente, en telecomunicaciones, el 80%, en finanzas, el 10% y en energía, el 5%.

<sup>19</sup> Benavides Ferreyros, Manuel (Ministro de Economía y Finanzas del Perú en ese ejercicio). Avance Económico 2010 y Perspectivas 2011, febrero de 2011.

<sup>20</sup> La originalidad de Mariátegui, respecto del comunismo “ortodoxo” y pro soviético, es por todos reconocida, así como su peculiar aportación a un marxismo de raíz iberoamericana que representan sus “7 ensayos de interpretación sobre la realidad peruana”.

Realmente, la “originalidad” de las corrientes que se proclaman del marxismo en Perú debería ser objeto de un estudio autónomo.

Hace pocos meses se informó de la detención de uno de los últimos líderes de Sendero Luminoso, el camarada Artemio, aunque todavía restan algunos grupos aislados de esta fracción en la selva peruana.

<sup>21</sup> Perú se precia de disponer de hasta 2.000 variedades diferentes de este tubérculo.

También abrieron la economía al exterior, pero siguiendo la senda norteamericana, no lo hicieron en el contexto de los procesos de integración económica de la zona (nuevamente, la Comunidad Andina de Naciones; en adelante, CAN, demostró su ineficiencia e irrelevancia), sino a través de Tratados de Libre Comercio bilaterales, entre los cuales destacaron los firmados con los Estados Unidos y China y el que se está negociando con la UE, cuya fecha de entrada en vigor se plantea para el ejercicio 2013<sup>22</sup>.

En este contexto, se han desarrollado propuestas para diversificar también los mercados de exportación, evitando que una sola potencia, verbigracia, China, controlase los flujos de comercio peruanos. Ahora bien, esta liberalización del comercio exterior también supuso, en contrapartida, la facilidad para las importaciones que se multiplicaron por 4 en el período 2000-2010 y una importante reducción de los ingresos por Aduana que deberían haber sido compensados con aumentos, al menos, paralelos en la fiscalidad doméstica.

Si a esto unimos que la pobreza se redujo varios puntos porcentuales, entre 2001 y 2009, del 64 al 43%, parece que la economía peruana es un ejemplo de éxito y que, por lo tanto, el sistema tributario del país no necesita una gran reforma, pues a su manera debe haber contribuido a tal magnífico resultado.

Sin embargo, las tensiones sociales que se produjeron cuando las elecciones presidenciales de 2011, las cuales dieron el triunfo al actual presidente, Ollanta Humala<sup>23</sup>, manifestaron claramente que los frutos de la prosperidad no se habían extendido de manera igualitaria por toda la sociedad peruana, que existían problemas sociales relevantes y que el crecimiento económico, para consolidarse, tenía que alterar algunos de sus parámetros, pues sus beneficios no se apreciaban por todos los estratos sociales ni por todos los Departamentos del país.<sup>24</sup> Estas tensiones siguen existiendo durante este año 2012.

En cualquier caso, existe unanimidad en afirmar que el fundamento de este desarrollo ha sido el hecho de que los diferentes gobiernos peruanos de los últimos 20 años, a pesar de su diferente ideología política, han sabido mantener la estabilidad macroeconómica, fiscal y financiera: un superávit presupuestario del 2% a finales de 2011<sup>25</sup>, cuyo mantenimiento en el 1,5% para 2012 se considera fácil de cumplir, con una reducción de la Deuda Pública muy significativa, pero también algo se demuestra claramente: la "década de bonanza" no ha resuelto por sí misma las desigualdades sociales en el país y supone un cuello de botella para dar un salto cualitativo hacia el desarrollo; de ahí, la necesidad de Políticas Públicas, incluyendo las tributarias, para lograr entrar en la "segunda fase del desarrollo" iberoamericano.

---

<sup>22</sup> También hay negociaciones abiertas con economías tan relevantes para el área Pacífico Sur como la de Vietnam y la de Australia. La finalidad sería que hacia 2015 más del 90% del comercio exterior peruano estuviera regulado por estos tratados de libre comercio.

<sup>23</sup> *Passim*. Scott Palmer, David; Montoya Chávez, Víctor Hugo. "Perú Revisitado: La segunda vuelta de las elecciones", Memorando OPEX N° 160/2011, 30.05.2011.

<sup>24</sup> El INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú publica mensualmente datos sobre la realidad departamental peruana que manifiestan claramente estos contrastes territoriales en lo que se refiere a la difusión del desarrollo y sus beneficios en términos de consumo y otras variables económicas.

<sup>25</sup> La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal establece que el déficit del sector público no puede ser superior al 1% del PIB.

## II. Las sombras del milagro

Frente a la visión optimista que se sintetiza en el apartado anterior, las tensiones políticas que conllevó la elección de Ollanta Humala, la baja popularidad que al final de su mandato tuvieron todos los presidentes anteriores<sup>26</sup>, a pesar del “boom” económico y el miedo manifestado por los inversionistas extranjeros y la comunidad financiera hacia que las manifestaciones “nacionalistas” e intervencionistas por parte del sector público en el funcionamiento de la economía, realizadas por Ollanta Humala en los primeros momentos de la campaña electoral<sup>27</sup>, pretendidamente influido por el chavismo venezolano, supusieran un cambio de rumbo en la Política Económica; expresaron con claridad que no toda la sociedad peruana se sentía beneficiada por la expansión económica de los últimos años.

En primer lugar, todavía más del 30% de la población sigue situada por debajo del índice de pobreza; en segundo término, las desigualdades no han disminuido como demuestra la muy escasa reducción del índice de Gini en el país y, en tercer término, el desequilibrio territorial se acentuó, Lima siguió absorbiendo población y riqueza y generando nuevas desigualdades sociales y problemas particulares (chabolismo, desnutrición infantil, problemas de acceso a servicios básicos,<sup>28</sup> etc.).

Si entramos a analizar elementos “cualitativos” del desarrollo, básicos para configurar la “segunda fase del desarrollo iberoamericano”, los claroscuros se acrecientan, como se observa al exponer datos como los siguientes: el 37% de los peruanos no tienen ingresos, el 95% de sus unidades productivas se califican como “microempresas”, la economía informal es muy vasta, el acceso a la educación muy desigual, apenas hay un servicio público de salud, etc.

Por último, en el plano macroeconómico, las posibilidades de recesión de la economía mundial y su incidencia en la evolución de la economía peruana<sup>29</sup> han vuelto a poner de manifiesto alguno de los desequilibrios de la misma, por ejemplo, el escaso valor añadido de sus exportaciones y el retraso respecto del nivel de desarrollo económico general del país de determinadas zonas<sup>30</sup>, probable “burbuja” inmobiliaria en zonas limeñas, escasa calidad y productividad de la mano de obra, falta de diversificación de la economía, etc.

Todo ello, conduce directamente al fallo central del proceso de desarrollo peruano: la falta de inclusión social en el mismo de amplias capas sociales, quizás la tercera parte de la población peruana y explica, justifica y apoya el cambio

---

<sup>26</sup> El actual presidente sigue conservando unos aceptables índices de popularidad.

<sup>27</sup> Estas dudas, según Moody´s, todavía no se han disipado.

<sup>28</sup> Hay zonas de la capital donde el suministro de agua es solamente de dos horas diarias.

<sup>29</sup> Conviene señalar que no toda la doctrina está conforme a la tesis del FMI y de la OCDE, entre otros, según la cual los problemas de la zona euro y de la Deuda Pública europea se trasladen directamente a AL y C, porque conceptúan la existencia del “*decoupling*”, es decir, que el ciclo económico de AL y C se ha hecho autónomo respecto del ciclo económico europeo.

<sup>30</sup> De hecho, tal aislamiento explica, en parte, el nacimiento de Sendero Luminoso en Ayacucho. También es importante observar como en las áreas más aisladas y pobres del país

político que supone la llegada al poder de Ollanta Humala, el cual, sin embargo, ha moderado su discurso para conservar lo que ya se entiende como patrimonio nacional: la estabilidad financiera y fiscal, a la vez que las nuevas necesidades de actuación pública requieren, asimismo, mayores gastos públicos, cuya cuantía solo puede financiarse, en un contexto de estabilidad presupuestaria y con un Fondo de Estabilidad Fiscal de más de 4.500 millones de dólares norteamericanos, con incrementos de la presión fiscal y, además, tales aumentos impositivos han de realizarse de forma más justa y eficiente, tanto en lo que se refiere a la equidad horizontal, ampliando el núcleo de los obligados tributarios (muchos trabajadores y microempresas en Perú no tienen siquiera el RUC, el Registro Único de Contribuyentes, es decir, no están censados, no existen para el Fisco<sup>31</sup>), reduciendo la informalidad y ampliando las bases imponibles sujetas, como en la equidad vertical, trasladando carga tributaria hacia las rentas altas y las entidades de mayor capacidad económica.

### III. La reforma tributaria en el Perú

Como hemos explicitado en otro lugar, el moderno sistema tributario peruano, cuya gestión se confía a una entidad administrativa autónoma, la "Superintendencia Nacional de Administración Tributaria", SUNAT, la cual se convirtió en "Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria", conservando sus siglas SUNAT<sup>32</sup>, nace en el marco del retorno a la ortodoxia liberal del primer Gobierno Fujimori, donde la necesidad de destinar recursos a la lucha contra el terrorismo y la falta de seguridad en el país se hizo tan acuciante, que se dotó a la SUNAT de poderes extraordinarios para lograr recursos públicos coactivos que se dedicaran a sustentar tales actividades públicas, a la vez que se ejecutó una reforma legislativa importante del sistema tributario; lo que, junto con la profesionalización, la mejora relativa en la seguridad pública y la calidad de los equipos de la SUNAT permitieron recuperar levemente una presión tributaria hundida, situándose ésta en el 12,7% sobre el PIB en 1993<sup>33</sup>.

Sin embargo, tal impulso reformista se agotó pronto y, además, no aportó ganancias significativas en equidad, pues los recursos públicos se destinaron a seguridad, Ejército y Cuerpos de Defensa, mientras que el sector público apenas gastaba en servicios sociales e infraestructura.

En todo caso, los datos sobre presión fiscal en AL y C resultan ser, en muchos supuestos, controvertidos<sup>34</sup>, además, el papel de los ingresos obtenidos

---

<sup>31</sup> El número de personas naturales inscritas en la SUNAT, a diciembre de 2011, era de 5,6 millones, menos de ¼ de la población peruana.

<sup>32</sup> Esta modificación se produce en la muy reciente Ley de Fortalecimiento del SUNAT, Ley 625/2001, cuyo artículo 3, la califica como: "...Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas

*Cuenta con personería jurídica de derecho público, don patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa."*

<sup>33</sup> Para un desarrollo más amplio de estas ideas, nos remitimos a nuestro trabajo: Carbajo Vasco, Domingo. Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española, *op.cit.*, páginas 66 y siguientes.

<sup>34</sup> Así, Tania Lourdes Quispe Mansilla, Superintendente Nacional de SUNAT, sitúa el porcentaje de presión fiscal del período 2011 en el 18%, si se le sumaran las exacciones sobre recursos naturales, que "no son tributarias" según ella. También existen problemas sobre la integración o no en estas cifras de los gravámenes locales.



sobre minerales y otros recursos naturales, así como los debates respecto de su naturaleza y función, complican enormemente el estudio acerca de la incidencia de los impuestos en muchos países de la Región.<sup>35</sup>

El IR peruano fue objeto de una profunda reforma con la entrada en vigor del Decreto Legislativo n ° 972, que en el ejercicio 2009 planteó la introducción de un modelo de gravamen, teóricamente de naturaleza dual, pasando de un sistema de renta global a uno, en el que se gravan las rentas del trabajo con una tasa progresiva, 15, 21 y el 30% y las rentas del capital a un tipo del 6,25%.

Pero lo grave no es lo injusto de toda imposición dual, sino la muy escasa importancia de la recaudación de este impuesto, apenas el 1,4% del PIB, a lo que coadyuvan la pléyade de beneficios fiscales que soporta.

Asimismo, el intento de crear regímenes tributarios especiales a favor de las "microempresas", supuesto del RUS y del RER (Régimen Especial de la Renta) se ha saldado con un fracaso rotundo, apenas un 0,3% de la recaudación, número de contribuyentes estancado (236.400 en el RUS, por poner un ejemplo, en diciembre de 2011), florecimiento de la informalidad, etc. También es preocupante la ausencia de recursos tributarios propios de las entidades locales, el arcaísmo de la fiscalidad territorial y su falta de coordinación y modernización.

Al final, la estructura de la recaudación se centra en el IVA, "Impuesto General a las Ventas", muy imperfecto también, por sus problemas de coordinación con el Impuesto Selectivo al Consumo (en adelante, ISC), sobre los servicios; su incapacidad de gravamen efectivo sobre medianas y pequeñas empresas y su gran evasión, situada oficialmente en el 37% de la recaudación para el ejercicio 2010.

De esta manera, para el ejercicio 2010, los datos de SUNAT ofrecen la siguiente estructura de los ingresos:

- ✓ Derechos de importación...3%
- ✓ IGV.....46%
- ✓ ISC..... 7%
- ✓ IR personas físicas.....12%
- ✓ IR personas jurídicas.....25%
- ✓ Otros.....7%

También hay fuertes deficiencias en SUNAT, aunque en los últimos ejercicios la formación de los funcionarios de la misma se ha incrementado, incluyendo actividades no especialmente bien coordinadas de funcionarios de la Agencia Estatal

---

<sup>35</sup> En este sentido, se informa que el Banco Interamericano de Desarrollo está comprometido en la ejecución de una metodología uniforme y novedosa respecto de la presión fiscal en AL y C que promete modificar la visión que tenemos al respecto.

De hecho, este autor cree que tanto en Perú como en Colombia, por poner un ejemplo, la carga fiscal es algo más elevada, como de unos dos puntos sobre el PIB, de lo que manifiestan las estadísticas oficiales.

de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) española en áreas muy concretas y relevantes: información tributaria, fiscalidad internacional, etc.

Fallaron también, como sucede en muchas AATT de la zona, la fiscalización y la recaudación ejecutiva de las deudas tributarias morosas o impagadas y la persistencia del secreto bancario es un obstáculo formidable para cualquier mejora en la efectiva fiscalización de las empresas y las clases dominantes.

Además, muchas multinacionales recibieron privilegios fiscales en términos de "Convenios de Estabilidad" que han detraído significativos recursos públicos y deben ser revisados.

Por último, con el argumento de las restricciones presupuestarias, ni se ha incrementado la plantilla de la SUNAT, ni subidos sus salarios, por lo cual la huida hacia el sector privado, la desprofesionalización y la falta de motivación han impactado muy negativamente en su eficacia.

En estas circunstancias, la evolución de la recaudación dependía de la situación económica del país y nunca el aumento de impuestos pudo ir a la par con el crecimiento económico del Perú; de esta forma, se ayudó a la acumulación primitiva de capital privado, pero a la vez se impidió la generación de un sistema tributario efectivo y la disposición, por parte del Estado peruano, de ingresos coactivos suficientes para atender demandas sociales o para utilizar la actuación pública como un componente contra cíclico, con el agravante de que la apertura comercial se traducía, inexorablemente, en reducción de las bases tributarias gravadas tradicionalmente y con un control más eficaz por las Aduanas que por la AT doméstica.

El resultado (como repetimos es la tónica en AL) es el predominio recaudatorio del IVA ó IGV (Impuesto General a las Ventas), como se le denomina en el Perú.<sup>36</sup>

Por otra parte, se introdujeron medidas fiscales "heterodoxas", supuesto del Impuesto sobre las Transacciones Financieras y el Impuesto Temporal sobre los Activos Financieros, así como anticipos a cuenta y se intentó, 2002, lograr la efectiva integración entre los aspectos tributarios y los aduaneros, desapareciendo (teóricamente) la autonomía de las Aduanas, cosa que, en la práctica, no se ha logrado, constituyendo éste un defecto relevante de la organización tributaria, de la SUNAT.

Se entró así en un ciclo casi infinito de reformas fiscales legales o aparentes, a la búsqueda del modelo perfecto (*sic*) de imposición, cuyo último ejemplo es la incorporación limitada y defectuosa, ver *supra*, de la dualidad en el IR, 2009<sup>37</sup>, mientras que se deterioraba el funcionamiento de la SUNAT, se generalizaban las amnistías (el llamado "sinceramiento de deudas tributarias-RESIT" es todo un ejemplo de mala práctica en este terreno) y proliferaban los beneficios fiscales (verbigracia, mediante la entrada en vigor de la Ley de la Amazonia).<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Cuya tasa de evasión sigue siendo elevada, estimándose en el 36,7% para el período 2010, aunque en el año 2001, la misma medición la cuantificaba en el 49,2%.

<sup>37</sup> Para un ejemplo de propuestas de implantación del impuesto dual en el IR en AL y C, *vid.* Barreix, Alberto; Roca, Jerónimo. Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguayaya (en letra cursiva en el original), *mimeo*, 2005.

<sup>38</sup> SUNAT. Gerencia de Estudios Tributarios. Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento. Informe de gastos tributarios, 2012, agosto de 2011.

Por su parte, las inversiones extranjeras obtenían grandes privilegios fiscales mediante el argumento de la necesaria “seguridad jurídica”<sup>39</sup>, a través de los llamados Convenios de Estabilidad Tributaria; así, se llegó a calcular que la presión fiscal sobre la minería no superaba, efectivamente, el 3% de sus ganancias; de esta forma, nos damos cuenta de cómo el sistema tributario peruano estaba totalmente alejado del cumplimiento de principios esenciales para su funcionamiento, empezando por la suficiencia.

Por último, sólo el 15% de los trabajadores formales peruanos están de verdad censados en el RUC y la informalidad, con estimaciones próximas al 50% del PIB, no ha entrado siquiera a formar parte del censo de obligados tributarios.

Tras prometer una enésima reforma del Código Tributario Peruano y de su normatividad, centrada, como hemos indicado, en dualizar el IR, lo cierto es que el nuevo Gobierno de Ollanta Humala ha adoptado un nuevo planteamiento fiscal, a nuestro entender mucho más apropiado.

#### **IV. La reforma tributaria del futuro**

El gobierno de Ollanta Humala partía, en primer lugar, de una convicción: que el “milagro” peruano de los últimos años se debía a factores, en gran parte, externos y que la distribución en términos sociales, territoriales y sectoriales de los frutos de tal “milagro” había sido profundamente desigual y, por lo tanto, había que revertir esta situación.

Por otra parte, para evitar inestabilidades económicas y lograr la confianza de los inversores extranjeros, el gobierno de Ollanta Humala decidió conservar la estabilidad fiscal y financiera.

En estas condiciones, la única posibilidad (y necesidad) de lograr un nuevo modelo de desarrollo económico, no sólo para el Perú, sino para la zona andina en general, pasa por incentivar la inclusión social y destinar recursos públicos a la formación del capital (infraestructuras).

Las nuevas necesidades de gasto público: 13.140 millones de soles en programas sociales, incremento del presupuesto de Educación en un 15,7%, aumento del incremento de salud en un 11,3%, etc., reforzarían ese “pacto social”, dinamizarían el mercado interno y su demanda, potenciando la cohesión social y el propio desarrollo auto centrado, pero necesitarían de una mayor presión fiscal, al igual que el ambicioso programa de inversión en infraestructuras centrado en la colaboración pública-privada o “asociación pública-privada”.

Acertadamente, en nuestra humilde opinión, el Gobierno Humala, en vez de proponer una “novísima” reforma fiscal, centrada en la legislación o en modificaciones normativas, dejando de lado la implementación de “modelos” mágicos de Reforma Tributario, tipo IR dual, carentes de todo realismo y sin desdeñar que una Reforma Fiscal global pueda (y deba) hacerse en el futuro, por ejemplo, a través de la modificación los regímenes especiales de las PYME que no han sido capaces de integrar la informalidad o reflexionando sobre el llamado

---

<sup>39</sup> Esta pretendida seguridad jurídica era luego desmentida rápidamente por las actuaciones de fiscalización que se centraban en las empresas multinacionales, ante la ausencia de datos y capacidad gestora en lo que se refiere a las PYME.

“tramo de inafectación” en el IR que impide integrar en el censo a muchos contribuyentes; lo que hizo el nuevo Gobierno<sup>40</sup> fue:

- a) Buscar recursos inmediatos en las actividades económicas con mayor capacidad de crecimiento, menor presión efectiva y que mayores beneficios habían obtenido del “milagro” peruano.

Nos estamos refiriendo, lógicamente, al sector minero, alterando la imposición especial sobre el sector y creando un impuesto sobre las ganancias mineras, un “*windfall tax*”, el cual ha proporcionado unos 3.500 millones de soles.<sup>41</sup>

- b) Tratar de mejorar los métodos de fiscalización de la SUNAT, potenciando sus sistemas de información y sus actuaciones en la calle.

En este terreno queda mucho por hacer y es, donde creemos, se juega la credibilidad el nuevo “pacto tributario”, así como la nueva imagen de la SUNAT (que ha retomado incluso los programas de educación cívica para lograr el cumplimiento voluntario), centrada en servir al país, pero que sigue sin construir una estrategia, por ejemplo, contra la informalidad.<sup>42</sup>

Téngase en cuenta que en la primera categoría de rentas del IR (un impuesto cedular) la evasión es del 57.1% y que los incrementos recaudatorios en las clases de renta vinculadas al capital y las actividades económicas han sido mínimos. También la evasión en el Impuesto General sobre las Ventas se calcula, incluso a partir de cifras oficiales, en el 37%.

- c) Acabar con el deterioro de la SUNAT; para ello, se aprueba un Plan Estratégico 2012-2016, en el cual participan activamente los trabajadores de la institución, se refuerzan sus canales exteriores, se inicia la ampliación en el número de sus funcionarios, se potencia la formación, se van desarrollando las áreas internacionales para controlar efectivamente los ingresos y gastos de las entidades multinacionales, etc.; se trata de reforzar institucionalmente a la AT peruana, volcándola en una gestión más eficaz y eficiente (incluso se prevé que una porción relevante de los salarios de sus trabajadores atienda a resultados), idea que subyace en la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT.

---

<sup>40</sup> Siguiendo también las medidas adoptadas por el anterior en su última etapa que buscaron reforzar las deducciones, agilizar los juicios fiscales y mejorar la fiscalización por parte de la SUNAT.

<sup>41</sup> Una propuesta similar se recomendaba en nuestra obra: Carbajo Vasco, Domingo. Políticas de reforma fiscal en América Latina, *op.cit.*, páginas 75 y 76.

<sup>42</sup> Posiblemente, en estas actividades el apoyo de la AEAT y de EUROSOCIAL II podría tener una gran receptividad por parte del Gobierno peruano, aunque recomendaríamos una mayor continuidad en los esfuerzos formativos y una mejor coordinación por parte española, incluyendo al Instituto de Estudios Fiscales, la Maestría de Hacienda Pública y Administración Tributaria que desarrollan diferentes instituciones españolas, etc. y también que las empresas españolas en el país dieran ejemplo de cumplimiento fiscal y de responsabilidad social corporativa.

- d) Mientras, se está trabajando en algunas modificaciones legislativas en el IGV y el IR que cierren algunos agujeros fiscales e introduzcan nuevos mecanismos de información tributaria.

Al final, la meta es bien modesta: una presión tributaria del 18% sobre el PIB en el horizonte 2016, lograda con la contribución de más contribuyentes y más bases imponibles.

Sin embargo, la Agenda reformadora no puede detenerse en las medidas anunciadas y debería, a nuestro entender, centrarse inmediatamente en:

- a) Reducir las exoneraciones y otros beneficios fiscales, cuya efectividad se ha demostrado prácticamente nula (el caso de la Amazonia es lacerante) y son totalmente injustas, facilitan mecanismos de elusión y evasión, complican el sistema tributario y generan pérdidas recaudatorias muy significativas, estimadas por encima de un 2% del PIB, concretamente, del 2,04% en 2010.
- b) Seguir con el reforzamiento de la SUNAT, al menos, en tres áreas: el censo, integrando un número superior de contribuyentes en el RUC; la obtención de información con trascendencia tributaria, base para desarrollar poderosos esquemas de “cruces de datos” y fiscalizaciones extensivas y cambiar radicalmente el sistema de recaudación que es un auténtico “coladero”.
- c) Crear unidades especializadas en precios de transferencia y sistemas complejos de elusión/erosión de la base imponible, propios de las multinacionales que actúan en el Perú.
- d) Suprimir o, al menos, mitigar el secreto bancario ante el Fisco.
- e) Modificar los sistemas de retenciones, deducciones y percepciones vigentes.
- f) Reflexionar sobre los problemas del RUS y del RER y alterar el tratamiento de los regímenes especiales de las PYME.
- g) Aclarar las relaciones entre el IGV y el IS y reducir los defectos del IGV.
- h) Lograr un IR sobre las personas físicas efectivo, tanto en número de contribuyentes sujetos como en bases imponibles gravadas.

La reforma normativa, al final, también puede ser importante, por ejemplo, acabando con los rasgos excesivamente analíticos de las diferentes categorías de renta sujetas al IR y reformando su estructura de beneficios fiscales, modificando de manera integral los gravámenes sobre consumos específicos y revisando el Impuesto General sobre Ventas para convertirlo en un auténtico IVA.

## C. Colombia

### I. Panorama económico general

Colombia, tradicionalmente conceptuado como un “país de rango medio” en la región y minusvalorado, en materia económica, frente a los dos gigantes. Brasil y Argentina, sitos en su sub área, convencionalmente denominada “Sudamérica”, se ha convertido en los últimos años, sin embargo, en un nuevo paradigma de los éxitos económicos de AL.

Además, tales éxitos económicos se han visto acompañados (e impulsados lógicamente) por varios triunfos políticos del Gobierno colombiano como son la práctica derrota del movimiento guerrillero de las FARC, devenido últimamente en un grupo cuasi gansteril, centrado en la obtención de recursos mediante el tráfico de drogas y el secuestro de personas; la celebración de elecciones con alta participación popular, superando el tradicional absentismo del pueblo colombiano; su fuerte atractivo para la inversión extranjera, el retorno del turismo y el desarrollo de algunas Políticas Públicas acertadas, por ejemplo, en materia de infraestructuras, donde el negocio concesional ha sido impulsado fuertemente.

En estas condiciones, el Gobierno colombiano ha difundido una imagen de la economía colombiana centrada en la estabilidad macroeconómica, el manejo prudente de las variables financieras y fiscales y unas grandes posibilidades de expansión, apareciendo como la cuarta economía latinoamericana.<sup>43</sup>

Sin embargo, al lado de estos aspectos optimistas, siguen existiendo causas de preocupación y problemas estructurales que hacen a Colombia un país muy diferente del peruano y, en general, menos exitoso; empezando porque su historia de crecimiento no cuenta con la consolidación de los 20 años peruanos, pues los enfrentamientos con la guerrilla y el narcotráfico dañaron gravemente el desarrollo económico y social del país durante las décadas del 80 y el 90 del siglo pasado, antes de la relativamente exitosa política de la Seguridad Democrática, 2002-2010.

En segundo lugar, el impacto de la crisis económica en el bienio 2009-2010 fue muy negativo en el contexto de la evolución del PIB colombiano, aunque aquí la actuación de los estímulos fiscales (lo que pone sobre aviso de la importancia de disponer de recursos tributos para que las entidades públicas actúen de manera anti cíclica) compensó, en parte, la recesión internacional. De cualquier forma, esta relación entre incertidumbre económica internacional y ciclo económico colombiano manifiesta, asimismo, una actividad económica muy dependiente de los mercados exteriores y, por lo tanto, con escasa autonomía respecto de la evolución económica internacional.

En consecuencia, los años de estabilidad económica y social resultan ser, en Colombia, temporalmente reducidos y la historia del país, en general, ha estado sacudida por fuertes estallidos de violencia; de hecho, el nacimiento de las FARC hunde sus raíces en el llamado “bogotazo” de 1948 y la posterior “Violencia” y determinados fenómenos sociales, supuesto del narcotráfico o los desplazados, derivan de tales circunstancias, no están resueltos y conllevan, para su mitigación, la existencia de una relevante actuación pública que sólo mayores ingresos tributarios pueden financiar, especialmente, si tomamos en cuenta que el Estado colombiano es estructuralmente deficitario, situándose el déficit público del sector

---

<sup>43</sup> *Passim*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia. Colombia hacia la estabilidad macroeconómica. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010, 29 de junio de 2010.

público consolidado en el 2011 en el 3,0%, a pesar de las previsiones oficiales de minorar este porcentaje hasta el 0,7% en el período 2012.

Desde el plano puramente político, también hay factores de inquietud subyacente, desde el constante enfrentamiento (con raíces históricas<sup>44</sup>) con Venezuela, la persistencia del terrorismo de “baja intensidad”, ciertos problemas en materia de derechos humanos, con represión de sindicalistas, la existencia y consolidación de fuertes desigualdades sociales, la constante emigración hacia las ciudades desde el campo y abandono, por lo tanto, de zonas agrícolas muy ricas, con daño incluso para cultivos donde Colombia era, tradicionalmente, muy competitiva, supuesto del café<sup>45</sup>: las dificultades para realojar a los desplazados, etc.

Socialmente, Colombia sigue siendo un país enormemente desigual, con un índice de Gini del 0,58, con una elevada informalidad laboral, superior al 50% de la fuerza de trabajo, combinada con un paro oficial también muy grande situado en el entorno del 12% de la fuerza de trabajo; altos índices de pobreza absoluta (45% del total), indigencia preocupante (16% de la población), narcotráfico, chabolismo en ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla; etc.

Razones para el optimismo se encuentran en el hecho de que la economía colombiana, como hemos anticipado, ha sido una de las más dinámicas en los últimos años y parece encontrarse en estos momentos en mejor posición para enfrentarse a la previsible recesión del ejercicio 2012, habiéndose incrementado el PIB un 4,9% en el año 2011, según el FMI.

La clave de este crecimiento ha sido, sin ningún género de dudas, el éxito de la “política de seguridad” impulsada por el anterior presidente Uribe y su conservación con importantes matices y diferencias por su sucesor, democráticamente elegido, José Manuel Santos; es más, el relanzamiento económico de los últimos años se relaciona con el giro social del nuevo Presidente, el énfasis puesto por el mismo en una mayor cooperación con diferentes colectivos políticos y sociales y la potenciación de políticas de infraestructuras que superen problemas estructurales colombianos, un territorio vasto con grandes dificultades orográficas y un mercado interno muy fragmentado y mal comunicado entre sí, superación que se pretende realizar mediante la utilización de concesiones administrativas en todo tipo de infraestructura de los transportes y comunicaciones.

Además, esa mayor inversión e impulso de la demanda interna, al facilitarse el comercio interior (muy deteriorado por la inseguridad y la ausencia de infraestructuras de calidad, tanto por carreteras como para el transporte marítimo doméstico, con eje en los ríos Magdalena y Cauca), crearían una demanda nacional que serviría para compensar cualquier retirada del impulso externo, a la vez que abriría nuevas posibilidades económicas, nuevas producciones agrarias y mineras (hay muchas zonas ricas en petróleo y otros minerales sin explotar adecuadamente) y mayor movilidad social.

La estabilidad y el énfasis puesto en la seguridad jurídica, así como una inteligente política de atracción de inversiones extranjeras (entre ellas, muchas españolas) se han traducido en ingentes flujos de capital exterior, así, hasta octubre de 2011 la inversión extranjera directa creció un 24%, especialmente, en

---

<sup>44</sup> Asunto de La Guajira, delimitación de las aguas territoriales del Golfo de Maracaibo, etc.

<sup>45</sup> Mercado muy afectado por la irrupción de nuevos productores, caso de Vietnam, con modalidades de “robustica”, de peor calidad, mas con precios inferiores.

sectores como los hidrocarburos y la minería, aprovechando los vastos recursos inexplorados (o alejados comercialmente de la explotación por la presión guerrillera).

También ha desarrollado Colombia algunas actividades económicas modernas y de valor añadido, verbigracia, la exportación de flores naturales y gracias al Acuerdo de Libre Comercio firmado con USA, el cual va próximamente a entrar en vigor, trata de introducir en el vasto mercado norteamericano productos muy diversos, desde el pollo hasta materiales de construcción, diversificando su comercio.

Nuevamente, el problema es el excesivo peso de las materias primas y los minerales, tanto en el comercio exterior colombiano como en el interés de la inversión extranjera y en los desarrollos conexos a la misma, supuesto de las infraestructuras, mientras en el interior persisten grandes bolsas de pobreza, desigualdad y niveles educativos muy reducidos, con mercados locales de autoconsumo y escasa conexión con el dinamismo de los mercados modernos.

Asimismo, se han anotado algunos elementos de burbuja en la economía colombiana, pues el crédito se ha disparado al ritmo del 20% anual, la vivienda ha subido fuertemente sus precios y el índice de inflación se ha incrementado levemente.

Por último, los economistas colombianos consideran que existe un relevante “*gap*” entre el crecimiento potencial y el real de la nación, cuya diferencia solo puede ser superada mediante un mayor dinamismo del sector privado y una mayor intervención del sector público en sectores estratégicos y generadores de economías de escala.

## **II. El déficit social y los impuestos**

Pues bien, el problema para esta mayor intervención del sector público que actúe, por ejemplo, en el terreno social, uno de los grandes déficits de la sociedad colombiana es, por un lado, la inflexibilidad del Presupuesto del Estado, por los necesarios gastos destinados a la seguridad (Ejército y Policía), los cuales conllevan que, aproximadamente, el 90% del Presupuesto nacional sea inflexible a la baja y tenga, incluso, dificultades para actuar como instrumento anti cíclico.

Por otra parte, el porcentaje de Deuda Pública sobre el PIB se acerca al 50%, si incluimos todos los instrumentos y todos los sectores parapúblicos (oficialmente, la Deuda Pública neta sin sector financiero se situaba en el 29,2% en el ejercicio 2010), conceptuado como alto para los niveles de la Región, lo que fuerza tipos altos de interés y entradas de capitales especulativos y erráticos y, como suele suceder en AL y C, la tasa de presión tributaria es muy baja, situándose en el 13,1% sobre el PIB en el ejercicio 2011.

Nuevamente, la insuficiencia de la presión fiscal se ve agravada porque la evolución de la misma, es decir, las mejoras de ingresos que, por ejemplo, en el año 2011, al situarse en unos 86,3 billones de pesos colombianos superaron la meta oficial de 76,96 billones de pesos, no se han debido a cambios en la aplicación de los tributos, gracias a un mejor funcionamiento de la DIAN o a alteraciones normativas, sino a la propia evolución económica.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> [www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/colombia](http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/colombia).



Es más, lo grave del asunto es que, incluso en períodos de crecimiento económico, los indicadores de carga tributaria en Colombia disminuyeron, a la vez que el obligado tributario se enfrenta a un sistema recaudatorio disfuncional, donde muchas municipalidades, supuesto de Bogotá o Medellín, disponen de sistemas y AATT propias, totalmente autónomas y faltas de coordinación en todos los sentidos con la gestión del sistema tributario colombiano nacional.

En estas condiciones, el déficit estructural del Estado colombiano es importante, situándose en el entorno del 4% del PIB y la consolidación del desarrollo económico requiere, inexorablemente, nuevos recursos tributarios que solo una Reforma Fiscal integral puede dar.

Es más, el Gobierno Santos, en su Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, bajo el epígrafe "Prosperidad para Todos", se ha propuesto lograr una inclusión social que no existe en la sociedad colombiana y que constantemente pone en aprietos y en problemas de todo tipo a los ciudadanos, como demostró la reciente emergencia sanitaria.

### **III. La necesidad de la reforma fiscal**

Conviene, en principio, destacar que el Gobierno colombiano es consciente de que un prerrequisito imprescindible para consolidar el desarrollo y mejorar su distribución es realizar una Reforma Tributaria y así la ha propuesto, aunque con gran secretismo y dificultades, en el período 2012 ver *infra*.

Asimismo, es importante subrayar que el destino de los recursos fiscales ha de girar, está girando, desde el servicio público de seguridad a la provisión de bienes públicos y servicios públicos esenciales de los cuales la inmensa mayoría de la ciudadanía colombiana hoy está alejada, por ejemplo, la salud y las pensiones.

Todo ello, requiere mayores ingresos públicos y la historia de la fiscalidad colombiana revela que ni la vigente AT, la DIAN, ni el sistema legal, están adaptados para lograr metas fiscales más ambiciosas, por lo cual están necesitados de una profunda transformación, incluyendo los gravámenes recaudados por las municipalidades.

La Reforma Tributaria en Colombia plantea problemas diferentes a los peruanos, como manifestación clara de su diversidad histórica, institucional, social, etc. Por un lado, Colombia es un país de gran tradición normativa y de una gran calidad jurídica, en lo que se refiere a sus normas tributarias, su doctrina y "opiniones", así como la elevada protección de su sistema judicial...a la propiedad privada, ya que la defensa de la vida humana y de los derechos sociales no resultan estar, precisamente, garantizados y los niveles de corrupción son alarmantes.

En otro orden de cosas, la historia de las Reformas Tributarias en Colombia cuenta también con una gran tradición, tanto en el propósito de configurar modelos tributarios generales, muchos de ellos de inspiración y diseño ejecutados por profesores norteamericanos (algunos sin conocer el español), carentes de toda capacidad de aplicarse a la realidad del Estado colombiano, como en la introducción expedita de impuestos, gravámenes y elementos parafiscales (la elevada "parafiscalidad" es, en sí misma, uno de los lastres de la Hacienda colombiana), como ha sucedido con el Impuesto sobre las Transacciones Financieras que supone el 0,7% del PIB y el Impuesto sobre el Patrimonio, otro 0,7% del PIB, gravamen afectado a la defensa, "Bonos para la paz".

Sin embargo, las reformas “estructurales”, es decir, aquellas que trataban de implantar un determinado modelo de imposición, fracasaron rotundamente, por causas muy variadas y, en especial, la incapacidad de la AT colombiana, la DIAN, para implantar efectivamente tales reformas; lo cual explica, a su vez, la proliferación de exacciones “*ad hoc*”, de recursos parafiscales y de acciones de naturaleza coyuntural sobre los impuestos: elevación constante de la alícuota del IVA, aumento del número de tasas del IVA (nueve), etc.

A esta variabilidad hay que añadir las reiteradas actuaciones de la Corte Constitucional colombiana que ha declarado ilegales, inexecutable, etc. muchas medidas tributarias, verbigracia, la introducción de un régimen fiscal objetivo para las PYME y los problemas, 2010, en materia del gasto sanitario que obligaron a afectar con urgencia para el gasto en salud al Gobierno determinados recursos impositivos.

Como ejemplo de estos males, es importante señalar que la DIAN era conocida en la década de los 90 del siglo pasado como una de las AT más corruptas del mundo y todavía en el ejercicio 2002 (convencionalmente calificado como el inicio de la década de la bonanza en AL) el Banco Mundial la colocaba como la 10ª más corrupta del mundo.

Ciertamente, esta situación ha mejorado y se han diseñado diversos métodos de control, interno<sup>47</sup> y externo, así como otras medidas, para acabar con esta situación que dañaba tanto la eficacia de la DIAN para cumplir sus finalidades recaudatorias como su imagen como institución pública, favoreciendo la generalización del incumplimiento fiscal.

Por todo ello, se recomendaría que, antes de alterar la normatividad, se analizase qué tipo de organización tributaria necesita Colombia para aplicar con efectividad el sistema tributario reformado y que no se iniciase ninguna Reforma Fiscal sin pensar inmediatamente en los cambios organizativos y funcionales en la DIAN y en la solución del problema financiero de los municipios y los Departamentos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las primeras propuestas de Reforma Tributaria colombiana en 2012, muy limitadas, pero necesarias (por ejemplo, para conseguir que las rentas del capital mobiliario tributen efectivamente en el IR) se enfrentaron a la oposición directa del Congreso, y las que, actualmente, octubre de 2012, están en discusión parlamentaria, aun reduciendo la posibilidad de hacer tributar efectivamente las rentas del capital, dada la exención casi general que mantienen para los dividendos, no están exentas de nuevas resistencias por parte, en especial, de la Cámara Alta colombiana, reducto de las élites del país, poco proclives al cambio social; por lo que resulta imposible conocer cuál será el resultado final y el desarrollo efectivo de las mencionadas propuestas que, en principio, tampoco suponen una transformación radical del sistema vigente, pero sí algunas modificaciones tendentes a mejorar su equidad y aumentar el ingreso público.

---

<sup>47</sup> DIAN. Unidad Administrativa Especial. Informe Ejecutivo Anual. Modelo Estándar de Control Interno. MECI Vigencia 2010. [www.dian.org](http://www.dian.org).

## IV. La reforma fiscal propuesta

Aunque no se trata de una auténtica Reforma Fiscal, sino de un elenco de pequeñas modificaciones del sistema fiscal colombiano central, el Gobierno de este país las ve como un primer paso, una etapa necesaria, para reforzar los ingresos públicos, mejorar la equidad del sistema tributario y hacerlo más eficiente en la lucha contra la informalidad y el logro de más empleo.

En este sentido, la Exposición de Motivos del "Proyecto de Ley por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", presentado recientemente ante el Congreso de la República de Colombia, acierta plenamente al enlazar la necesidad de una reforma del sistema tributario colombiano para lograr una consolidación del desarrollo económico reciente del país y lograr una mayor calidad del mismo, al señalar:

*" En Colombia persisten altos niveles de desigualdad, informalidad y desempleo que constituyen importantes barreras al desarrollo, algunas de ellas causadas, por lo menos parcialmente, por factores asociados al sistema tributario. Por ejemplo, la estructura tributaria grava proporcionalmente más a asalariados de bajos ingresos en comparación con personas naturales de ingresos altos. Igualmente preocupantes son las crecientes tasas de informalidad del mercado laboral colombiano que reflejan los altos costos asociados a la contratación de trabajadores bajo las condiciones establecidas en la ley vigente. El alto grado de informalidad contribuye a perpetuar las condiciones de desigualdad que, contrario a lo ocurrido en otros países de América Latina, no han registrado una tendencia a la baja en los últimos años.*

*Enfrentar estos desafíos se constituye en el eje central de la reforma tributaria..."*

Desde esta perspectiva, dos son los grandes objetivos de la Reforma Tributaria: a) generar empleo y b) reducir la desigualdad; asimismo, otro objetivo relevante es mejorar la competitividad de las empresas colombianas.

Sin embargo, la Reforma Fiscal propuesta es limitada en su alcance y carece de un sentido estructural, lo que agrava el carácter desordenado y asistemático del Estatuto Tributario colombiano. Sin duda, el Gobierno no se ha sentido capaz, en estos momentos, de plantear una Reforma Fiscal estructural.

Es más, tenemos que considerar que nos encontramos ante el segundo intento reformador tributario de este Gobierno, pues el primero (llevado con excesivo secretismo en sus orígenes) no puso pasar el proceso de "acuerdo" entre las dos Cámaras. En ese sentido, este segundo intento de Reforma Fiscal ha eliminado uno de los aspectos más interesantes del primero: el gravamen efectivo de los dividendos, conservando su exoneración actual, es decir, esta relevante modalidad de las rentas del capital sólo será gravada en las entidades y no en los perceptores, lo que supone, en el fondo, seguir conservando uno de los grandes problemas de la imposición sobre la renta colombiana: la enorme dispersión del gravamen según la modalidad de rentas sujeta al impuesto y el muy reducido tipo efectivo que recae sobre las rentas del capital.

En otro orden de cosas, parece más radical y positiva las propuestas de modificación en materia de IVA que pasa, aparentemente, de disponer 7 tarifas, al 0, 1,6, 10, 16, 20, 25 y 35%, respectivamente, lo que lo hacía difícilmente gestionable, propenso al fraude, complejo y responsable de grandes distorsiones en precios y márgenes.

Se pasaría a tres tarifas de 0, 5 y 16%, respectivamente, sin afectar a la denominada "canasta básica" que continuaría exenta, además de introducir ciertas

reglas para favorecer a quienes vendan productos gravados a tasas inferiores al 16%, al reducirse los IVA soportados en su totalidad.

De todas formas, esta "sencillez" de tarifas es más aparente que real, al crearse, de manera automática, un gravamen especial sobre el lujo para los bienes actualmente gravados al 20,25 y 35%, respectivamente y seguir sin solucionarse otros problemas fundamentales en el funcionamiento del IVA colombiano, como son el papel de los retenedores y las restricciones al funcionamiento de un auténtico IVA neto. Tampoco se replantean los impuestos selectivos al consumo y su capacidad como recurso público de los Departamentos.

En lo que se refiere a la imposición sobre la renta de las sociedades, en principio, se produce un guiño gubernamental a la competitividad empresarial, al reducir el tipo del 33%, pasándolo al 25%. Ahora bien, nuevamente, esta modificación es más aparente que real, ya que se crea un nuevo impuesto llamado "impuesto para la equidad" al 8%, cuya ventaja sería que remplazaría a varios gravámenes que actualmente recaen sobre los salarios (nóminas), caso de los aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante, ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante, SENA) y salud.

Este cambio de aportes "parafiscales", vinculados a la generación de un mínimo nivel de protección social, puede resultar positivo, pues los mismos generan una alta carga tributaria sobre los salarios del sector formal de la economía (por ejemplo, todo empleador tiene que realizar un aporte del 3% sobre el valor de las nóminas al ICBF) y son poco eficaces en su generación y afectación, como demostró la reciente crisis financiera del servicio de salud.

De esta forma, la carga que hoy recae sobre los salarios, se trasladaría íntegramente a las utilidades empresariales, lo que, teóricamente, fomentaría el empleo, al favorecer a las entidades intensivas en trabajo y, lo más relevante, el empleo en la economía formal.

Sin embargo, el cambio de afectación de los recursos para las entidades públicas de carácter social anteriormente mencionadas no está exento de riesgos y es de suponer que los empresarios tratarán de argumentar que, en realidad, la Reforma Tributaria no potencia la competitividad empresarial, pues mantiene, en el fondo, una idéntica carga tributaria sobre las rentas de las sociedades y empresas colombianas.

En materia del IR sobre las personas físicas, además de pequeñas modificaciones en materia del gravamen de ganancias ocasionales, se trata de que, para muchos contribuyentes, unos 3,3 millones, el IR sea pagado, exclusivamente, mediante retenciones en la fuente y, además, el tributo baje, mediante la configuración de un modelo nuevo de retenciones que se aproxime a los tipos del denominado Impuesto Mínimo Alternativo Nacional ó IMAN, nuevo ejemplo de imposición "heterodoxa", ver *supra*, que trata de obtener, al menos, una recaudación mínima en la imposición sobre la renta de las personas físicas, pero que sigue sin resolver problemas sustantivos de esta modalidad de impuestos, empezando por el reducido número de obligados tributarios del IRPF, unos 4,6 millones y la enorme desigualdad de la tributación según las modalidades de rentas (las rentas del capital tributan muy poco) y las decilas de renta sometidas a imposición.

Por último, se incorporan algunos instrumentos modernos de lucha contra el fraude fiscal.

En suma, una Reforma Fiscal muy limitada, de objetivos ciertamente loables, pero incompleta, sin resolver las disfuncionalidades del sistema y cuyos resultados

efectivos son inciertos y, por lo tanto, amerita, nuevamente, una reflexión sobre la necesidad de una Reforma Fiscal estructural (incluyendo la correspondiente a las entidades territoriales) y continuar con el proceso de modernización y mejora de la Administración Tributaria colombiana, incluyendo la vinculada a las municipalidades.

## BIBLIOGRAFÍA

Anónimo. "Los riesgos del éxito. Colombia podría crecer un 4,4% este año, aunque el Banco Mundial advierte signos de recalentamiento", El País, suplemento de Negocios, domingo, 29 de enero de 2012, página 27.

Anónimo. "Declaración de Buenos Aires con motivo de la celebración de la I Reunión de los Interlocutores Sociales, auspiciada por la SEGIB y la OIT", Buenos Aires, 30 de octubre de 2007.

Anónimo. "*Social progress in Latin America. Good tidings from the South*", The Economist, December 3<sup>rd</sup> 2011, página 51.

Anónimo. "*Free exchange. Shake it all about*", The Economist, January 28<sup>th</sup> 2012, página 63.

Anónimo. "Invertir en Perú", suplemento de El País, Negocios, 22.01.2012.

Anónimo. "*Special Report. State Capitalism. The visible hand*", The Economist, January 21<sup>st</sup> 2012.

Barra Aeloiza, Patricio. Tributación simplificada para PYME. Análisis y propuestas de reforma para el caso chileno, Monografía del Concurso AEAT/IEF/CIAT, 2001.

Benavides Ferreyros, Ismael. Balance Económico 2010 y Perspectivas 2011, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, febrero de 2011.

Carbajo Vasco, Domingo. Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México, Ed. Fundación Alternativas, serie OPEX, Observatorio de Política Exterior Española, Documento de Trabajo 6/2007.

Carbajo Vasco, Domingo; Porporatto, Pablo. Fiscalidad de los recursos naturales en América Latina, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, colecc. Documentos de Trabajo, Madrid.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2012. Se trata de un documento de edición anual.

CEPAL. Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas, Ed. CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2006.

CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011, División de Desarrollo Económico, Diciembre 2011, [www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/).

CEPAL. Panorama social de América Latina 2011, Santiago de Chile, 2012. Esta publicación es de carácter anual.

CEPAL/OCDE. Centro de Desarrollo. Perspectivas Económicas de América Latina. Transformación del Estado para el Desarrollo. Resumen, 2011.

CIAT. Manual de Buenas Prácticas en la medición de los gastos tributarios. Una experiencia iberoamericana, CIAT, Ciudad de Panamá, Panamá, 2011.

Clavijo, Sergio; Vera, Alejandro. Los desafíos fiscales de Colombia (2010-2014), ANIF, junio de 2010.

Comisión Europea. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE, Bruselas, 28.9.2011, COM (2011), 594 final.

Díaz-Yubero, Fernando. "Administración Tributaria y sistema fiscal en América Latina", Revista de Derecho Fiscal, Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Tributario, n ° 3, 2005, páginas 18 y siguientes.

Fernández, Juan José; Castillo, Flora María; Játiva, Miguel Ángel; Tarso Muniz, Saulo de y Peñaranda, Alan Augusto. La recuperación de la deuda tributaria en América Latina. Estudio comparado, Ed. IEF, EUROSOCIAL, Sector Fiscalidad, Madrid, 2009.

Ferroni, Marco. Routes to Social Cohesion and a New Social Contract, Fundación Alternativas, Madrid, 17 noviembre de 2006.

Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial. Abril 2011. Las tensiones de una recuperación a dos velocidades. Desempleo, materias primas y flujos de capital, Washington D.C., 2011.

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Documento Base. Iniciativa para la cohesión social en América Latina, Madrid, 2009.

Gómez-Sabaini, Juan Carlos. Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina, CEPAL, serie Políticas Sociales, n ° 127, diciembre de 2006.

González, Darío. Análisis crítico de los regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

González, Darío. Modelo tributario en los países de América Latina. Procesos de integración y armonización fiscal, Tema 5 del Módulo I de la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública, IEF/CEDET/CIAT, Madrid, febrero de 2012.

Jiménez, Juan Pablo; Podestá, Andrea. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Ed. CEPAL, serie Macroeconomía del Desarrollo, n ° 77, Santiago de Chile, marzo de 2009.

Jiménez, Juan Pablo. Gestión de la Política Fiscal en América Latina, CEPAL/EUROSOCIAL, Gasto Público y Presupuesto, Seminario, Santo Domingo de Heredia, Costa Rica, 17 de julio del 2006.

Jiménez, Juan Pablo; Tromben, Varinia. "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", Revista de la CEPAL, n ° 90, diciembre de 2006, páginas 61 a 75.

Junquera Varela, Raúl Félix; Pérez Nieto, Joaquín, "Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina", Revista de Administración Tributaria, CIAT, n° 21, 2007.

Martínez, Antonia, Francisco Parra, José (coords.). El Estado post transicional en México. Un análisis sobre los cambios políticos y sus efectos en actores e

instituciones, Ed. Fundación Instituto Ortega y Gasset, Universidad Veracruzana, Agencia Española de Cooperación y Desarrollo, Madrid, 2010.

Martner, Ricardo. La política fiscal en tiempos de abundancia, ILPES/CEPAL, Naciones Unidas, documento preliminar para el XIX Seminario regional de Política Fiscal, 29 de enero al 1 de febrero de 2007.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. República de Colombia. Hacia la estabilidad macroeconómica. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010-2014, 29 de junio de 2010.

OECD/OCDE. Revenue Statistics of Country Members 1965-2010, Ed. OECD/OCDE, París, 2011. Se trata de una publicación de carácter anual.

Orlando Arteaga, José Leonardo. Modelo de determinación presuntiva del Impuesto a la Renta de Personas Naturales con ingresos no sujetos a retención predominantes, por riesgos detectados en los niveles patrimoniales o de consumo, Proyecto de investigación para la Maestría de Administración Tributaria y Hacienda Pública, UNED/AEAT/IEF/CIAT/CEDDET, Madrid, junio de 2011.

Peñaranda Iglesias, Alan. Entorno Económico Tributario del Perú, Universidad San Martín de Porres, Lima, octubre de 2011.

Pita, Claudino. Alternativas para el tratamiento tributario de las PYME, Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Panamá, II Congreso Nacional Tributario, Ciudad de Panamá, Panamá, 20-21 de noviembre de 2011.

Prados, Luis. "México, ¿a salvo?", El País, Negocios, 22 de enero de 2012, página 29.

Proyecto de Ley por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Colombia. Congreso de la República.

República del Perú. Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual, 2010-2013, aprobado en Sesión del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2010.

Ruesga Benito, Santos; Carbajo Vasco, Domingo. Retos para la reforma fiscal en América Latina. Notas para el análisis de la situación actual y algunas propuestas de actuación, Ed. FIIAPP, Documentos de Cohesión Social, Madrid, 2007.

Scott, Palmer; Montoya Chávez, Víctor Hugo. "*Perú revisitado: la segunda vuelta de las elecciones*", Memorando OPEX, n.º 160/2011, 30.05.2011, [www.falternativas.org/opex](http://www.falternativas.org/opex).

Steinberg, Federico. Propuestas para la cohesión social eurolatinoamericana, Ed. Fundación Alternativas, OPEX, Documento de Trabajo número 1/2006.

SUNAT. Gerencia de Estudios Tributarios. Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento. Informe de Gastos Tributarios 2012, SUNAT, Lima, agosto de 2011.

Vázquez-Caro, Jaime; Slemrod, Joel. Issues in Colombian Tax Administration, December 19, 2002.

Velayos, Fernando. International Taxation in some Latin-American Tax Administrations, IFA-AMSTERDAM 2006, Scientific Session.



Zapata, Juan Gonzalo; Ariza, Natalia. Eficiencia y equidad de la Política Tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina de Naciones. El caso de Colombia, julio de 2005.

Zodrow, George R. Tax Expenditure Analysis in Colombia, May 12, 2003.

Zuzunaga, Fernando. Soluciones ante vacíos y errores de la Reforma Tributaria ¿Qué hacer en Perú?. Impuesto a la Renta (Primera Parte), agosto 2007, *mimeo*.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS DE INFORMACIÓN UTILIZADAS.**

Portal del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, CIAT: [www.ciat.org](http://www.ciat.org), en especial, su vertiente estadística, CIATDATA, [www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata](http://www.ciat.org/index.php/es/productos-y-servicios/ciatdata). Asimismo, puede encontrarse la legislación y una descripción general del sistema tributario y de la organización de las Administraciones tributarias de los países que integran la organización que no sólo comprende AL, sino otros Estados de la zona, caso de Jamaica y Estados Unidos, así como naciones no americanas, supuesto de España.

Portal de la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina, CEPAL, [www.cepal.org](http://www.cepal.org), en particular, su Base de Datos Estadística, CEPALSTAT.

Portal de la Agencia Estatal de Administración Tributaria española, AEAT: [www.agenciatributaria.es](http://www.agenciatributaria.es).

Portal del Fondo Monetario Internacional, FMI: [www.imf.org](http://www.imf.org).

Portal oficial de la Comunidad Andina de Naciones, CAN: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

Portal oficial del Mercado Común del Sur, MERCOSUR: [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).

Portal oficial del Sistema Económico Latinoamericano, SELA: [www.sela.org](http://www.sela.org).

Portal oficial de la Secretaría de Integración Económica del Sistema de Integración Centroamericana, SIC: [www.sieca.org.gt](http://www.sieca.org.gt).

Portal oficial de EUROSOCIAL, [www.eursocialfiscal.org](http://www.eursocialfiscal.org).

Asimismo, se ha hecho un uso amplio de los portales oficiales de las diferentes AATT de la zona.

## ABREVIATURAS

AATT: Administraciones Tributarias.

AE: Anexo Estadístico.

AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria, España.

AFIP: Administración Federal de Impuestos. Argentina.

AL: América Latina.

AL y C: América Latina y el Caribe.

BRIC : Acrónimo de Brasil, Rusia, India y China, con una S añadida cure también a la República Sudafricana.

CAN: Comunidad Andina de Naciones.

CIAT: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias con sede en Ciudad de Panamá, Panamá.

CEPAL: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, con sede en Santiago de Chile, Chile.

DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Colombia.

DR-CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre los Países Centroamericanos, República Dominicana y los Estados Unidos.

FAT: "*Financial Actives Tax*", impuesto sobre los activos financieros.

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

FIIAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FTT: "*Financial Transactions Tax*", impuesto a las transacciones financieras.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

I + D: Investigación y Desarrollo.

I + D + i: Investigación, Desarrollo e Innovación.

IEF: Instituto de Estudios Fiscales, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España, con sede en Madrid.

IETU: Impuesto Empresarial a Tasa Única, México.

IGV: Impuesto General sobre las Ventas. Perú.

IMAN: Impuesto Mínimo Alternativo Nacional.

IR: Impuestos sobre la Renta. En América Latina se suele gravar en un solo texto jurídico la imposición sobre la renta de las personas físicas y de las jurídicas u otros entes empresariales.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español.

IVA: Impuesto sobre el Valor Agregado, denominación que en ALyC tiene el Impuesto sobre el Valor Añadido.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

N °: número.

Na: Dato no disponible.

OCDE/OECD: Organización de Cooperación Económica y Desarrollo, según se utilicen las siglas en francés (idioma oficial de la institución)-español o inglés, con sede en París.

OFILAC: Observatorio Fiscal de América Latina y el Caribe, en el que participan el IEF, el CIAT, la OCDE y la AECID, creado en 2012.

P: previsiones.

PEMEX: Petróleos de México.

PIB: Producto Interior Bruto.

PYME: Pequeña y Mediana Empresa.

Q: trimestre anual.

REPECO: Régimen de los Pequeños Contribuyentes. México.

RER: Régimen Especial de Renta.

RFC: Registro Federal de Contribuyentes. México.

RUC: Registro Único de Contribuyentes. Perú.

RUS: Régimen Único Simplificado. Perú.

SAT: Servicio de Administración Tributaria. México.

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje. Colombia.

SICA: Sistema de Integración Centroamericana.

SIECA: Secretaría de Integración Centroamericana.

SII: Servicio de Impuestos Internos. Chile.

SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Perú.

TELECE-NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

UE: Unión Europea.

WEO: *"World Economic Outlook"*, Perspectivas de la Economía Mundial publicadas por el FMI.

## ANEXO ESTADÍSTICO

### ÍNDICE DE CUADROS

1. Evolución del PIB real, América Latina y El Caribe.....	52
2. América Latina y el Caribe: Producto Interior Bruto.....	54
3. Ingresos tributarios en AL, 1990-2005.....	55
4. Ingresos provenientes de recursos no renovables en algunos países de AL..	56
5. Impuestos a las transacciones financieras en algunos países de América Latina.....	56
6. Impuestos a los activos en AL.....	57

**CUADRO 1. Evolución del PIB real, América Latina y el Caribe  
(AL y C)**

	1993-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>AL y C</b>	2,7	2,1	6,0	4,7	5,6	5,7	4,3
<b>Antigua y Barbuda</b>	3,4	4,3	6,4	5,0	12,9	6,5	1,8
<b>Argentina</b>	0,6	9,0	8,9	9,2	8,5	8,6	6,8
<b>Barbados</b>	1,8	2,0	4,8	3,9	3,6	3,8	-0,2
<b>Belice</b>	4,7	9,3	4,6	3,0	4,7	1,2	3,8
<b>Bolivia</b>	3,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1
<b>Brasil</b>	2,9	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2
<b>Chile</b>	5,0	4,0	6,0	5,5	4,6	4,6	3,7
<b>Colombia</b>	2,5	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	3,5
<b>Costa Rica</b>	4,5	6,4	4,3	5,9	8,8	7,9	2,7
<b>Dominica</b>	0,7	0,1	3,0	3,3	4,8	2,5	3,2
<b>Ecuador</b>	2,2	3,3	8,8	5,7	4,8	2,5	3,2
<b>El Salvador</b>	3,9	2,3	1,9	3,3	4,2	4,3	2,4
<b>Granada</b>	3,9	7,1	-5,7	11,0	-2,3	4,9	2,2
<b>Guatemala</b>	3,5	2,5	3,2	3,3	5,4	6,3	3,3
<b>Guayana</b>	3,9	-0,7	1,6	-1,9	5,1	7,0	2,0
<b>Haití</b>	0,3	0,4	-3,5	1,8	2,2	3,3	0,8
<b>Honduras</b>	3,0	-4,5	5,6	6,6	6,1	6,6	6,2
<b>Jamaica</b>	0,6	3,5	1,4	1,1	3,0	1,4	-0,9
<b>México</b>	2,7	1,4	4,0	3,2	5,2	3,2	1,5
<b>Nicaragua</b>	3,9	2,5	5,3	4,3	4,2	3,1	2,8
<b>Panamá</b>	4,0	4,2	7,5	7,2	8,5	12,1	10,1
<b>Paraguay</b>	1,4	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8	5,8
<b>Perú</b>	4,3	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8
<b>R Dominicana</b>	5,7	-0,3	1,3	9,3	10,7	8,5	5,3
<b>Saint Kitis &amp; y Nevis</b>	4,0	-1,2	7,3	5,2	2,6	4,2	4,6
<b>S.Vicente Y las Granadinas</b>	2,5	2,8	6,8	2,6	7,6	8,0	-0,6
<b>Santa Lucía</b>	1,1	3,5	3,6	5,0	4,4	1,5	0,7
<b>Suriname</b>	1,1	6,3	3,5	4,5	3,8	5,1	4,7
<b>Trinidad Y Tobago</b>	5,6	14,4	7,9	6,2	13,2	4,8	2,4
<b>Uruguay</b>	0,7	2,3	4,6	6,8	4,3	7,3	6,8
<b>Venezuela</b>	0,0	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,2	4,8

**CUADRO 1. Evolución del PIB real, América Latina y el Caribe  
(cont.)**

	2009	2010	2011	2012	2016
<b>AL y C</b>	-1,7	6,1	4,7	4,2	3,9
<b>Antigua y Barbuda</b>	-8,9	-4,1	3,1	2,5	4,6
<b>Argentina</b>	0,8	9,2	6,0	4,6	4,0
<b>Las Bahamas</b>	-4,3	0,5	1,3	2,3	2,3
<b>Barbados</b>	-4,7	-0,5	2,0	2,5	3,5
<b>Belice</b>	0,0	2,0	2,3	2,5	2,5

<b>Bolivia</b>	3,4	4,2	4,5	4,5	4,5
<b>Brasil</b>	-0,6	7,5	4,5	4,1	4,2
<b>Chile</b>	-1,7	5,3	5,9	4,9	4,3
<b>Colombia</b>	1,5	4,3	4,6	4,5	4,5
<b>Costa Rica</b>	-1,3	4,2	4,3	4,4	4,5
<b>Dominica</b>	-0,3	1,0	1,6	2,5	3,0
<b>Ecuador</b>	-0,3	1,0	1,6	2,5	3,0
<b>El Salvador</b>	-3,5	0,7	2,5	3,0	4,0
<b>Granada</b>	-7,6	-1,4	1,0	2,8	4,0
<b>Guatemala</b>	0,5	2,6	3,0	3,2	3,5
<b>Guyana</b>	3,3	3,6	4,7	5,9	3,1
<b>Haití</b>	2,9	-5,1	8,6	8,8	5,7
<b>Honduras</b>	-2,1	2,8	3,5	4,0	4,0
<b>Jamaica</b>	-3,0	-1,1	1,6	2,4	3,8
<b>México</b>	-6,1	5,5	5,4	4,0	3,2
<b>Nicaragua</b>	-1,5	4,5	3,5	3,7	4,0
<b>Panamá</b>	3,2	7,5	7,4	7,2	5,0
<b>Paraguay</b>	-3,8	15,3	5,8	4,5	4,0
<b>Perú</b>	0,9	8,8	7,5	5,8	5,7
<b>R Dominicana</b>	3,5	7,8	5,5	5,5	6,0
<b>Saint Kitis &amp; y Nevis</b>	-9,8	-1,5	1,5	1,5	2,0
<b>S.Vicente y las Granadinas</b>	-1,1	-2,3	2,5	2,5	4,0
<b>Santa Lucía</b>	-3,8	0,8	4,2	3,9	3,1
<b>Suriname</b>	3,1	4,4	5,0	5,0	5,4
<b>Trinidad y Tobago</b>	-3,6	0,2	2,2	2,4	2,6
<b>Uruguay</b>	2,6	8,5	5,0	4,2	4,0
<b>Venezuela</b>	-3,3	-1,9	1,8	1,6	1,8

Fuente: FMI. Perspectivas de la economía mundial, abril 2011.

**CUADRO 2. América Latina y el Caribe: producto interno bruto total (millones de dólares a precios constantes de 2005). Tasas de variación.**

País	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	6,8	0,9	9,2	9,0	4,8
Bolivia	6,1	3,4	4,1	5,1	4,5
Brasil	5,2	-0,3	7,5	2,9	3,5
Chile	3,7	-1,7	5,2	6,3	4,2
Colombia	3,5	1,5	4,3	5,5	4,5
Costa Rica	2,7	-1,3	4,2	3,8	3,5
Cuba	4,1	1,4	2,1	2,5	2,5
Ecuador	7,2	0,4	3,6	8,0	5,0
El Salvador	1,3	-3,1	1,4	1,4	2,0
Guatemala	3,3	0,5	2,8	3,2	3,0
Haití	0,8	2,9	-5,1	4,5	8,0
Honduras	4,2	-2,1	2,8	3,2	3,0
México	1,2	-6,3	5,6	4,0	3,3
Nicaragua	2,8	-1,5	4,5	4,5	3,5
Panamá	10,1	3,9	7,6	10,5	6,5
Paraguay	5,8	-3,8	15,0	4,0	4,0
Perú	9,8	0,9	8,8	7,0	5,0
República Dominicana	5,3	3,5	7,8	4,5	4,5
Uruguay	8,6	2,6	8,5	5,5	4,0
Venezuela	5,3	-3,2	-1,5	4,2	3,0
Sub-total AL	4,0	-2,0	6,0	4,4	3,7
Sub-total Caribe	1,0	-3,1	0,2	0,7	1,7
AL y C	4,0	-2,0	5,9	4,3	3,7
Centroamérica (9 países)	4,3	1,0	4,0	4,1	3,7
AL (10 Países)	5,4	-0,3	6,4	4,6	3,9

2011: Estimación.

2012: Proyección.

Fuente: CEPAL.

**CUADRO 3. Ingresos tributarios en AL, 1990-2005**

	1990	2000	2003	2004	2005
<b>Argentina</b>	16,1	21,5	23,4	26,4	26,7
<b>Bolivia</b>	15,3	18,7	17,8	20,6	25,2
<b>Brasil</b>	30,5	32,5	34,9	35,9	37,4
<b>Chile</b>	16,3	17,8	17,4	17,2	18,8
<b>Colombia</b>	8,7	14,1	16,2	17,3	17,6
<b>Costa Rica</b>	16,9	18,9	20,2	20,1	20,5
<b>Ecuador</b>	10,1	12,0	14,2	14,1	14,9
<b>El Salvador</b>	8,9	13,	13,3	13,2	14,2
<b>Guatemala</b>	6,9	9,7	10,5	10,4	9,8
<b>Honduras</b>	15,3	17,0	17,6	18,2	18,3
<b>México</b>	12,6	12,1	12,6	11,4	11,0
<b>Nicaragua</b>	9,2	18,2	19,9	20,5	21,5
<b>Panamá</b>	14,7	16,0	14,6	14,4	14,2
<b>Paraguay</b>	9,9	13,6	11,3	12,9	13,0
<b>Perú</b>	11,6	14,2	14,7	15,0	15,4
<b>R.Dominicana</b>	10,5	15,0	14,8	15,3	16,7
<b>Uruguay</b>	22,4	23,6	23,0	24,4	23,4
<b>Venezuela</b>	4,4	9,6	10,4	11,7	12,6
<b>OCDE-Total</b>			34,7	34,6	35,2

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de datos del CEPAL/Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT).<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Las estadísticas de presión tributaria y, básicamente, las estadísticas fiscales en AL carecen, en general, de la consistencia histórica, el rigor metodológico y los controles de calidad de datos similares proporcionados por instituciones como el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE. En los últimos años, sin embargo, tanto el CIAT como la CEPAL han desarrollado una gran labor al respecto.

De hecho, la CEPAL dispone del llamado CEPALSTAT (Estadísticas de Finanzas Públicas) para América Latina y el Caribe que constituye una fuente de datos muy relevante y con bastante homogeneidad en sus series históricas, ver [www.ciat.org](http://www.ciat.org). Algunas de tales estadísticas se reproducen en el Anexo a este texto.



**CUADRO 4. Ingresos provenientes de recursos no renovables en algunos países de AL**

	1990	2000	2003	2004	2005
<b>Bolivia</b>	8,0	5,1	4,6	5,0	9,0
<b>Chile</b>	4,9	0,9	0,9	3,0	3,8
<b>Colombia</b>	1,6	1,3	2,2	2,1	2,3
<b>Ecuador</b>	11,5	9,2	5,8	6,4	6,1
<b>México</b>	7,7	7,2	7,7	8,3	8,7
<b>Venezuela</b>	19,6	10,0	11,6	11,5	13,9

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas, calculado sobre la base de la metodología de Jiménez y Tromben (2006)<sup>49</sup>

**CUADRO 5. Impuesto a las transacciones financieras en algunos países de América Latina**

País	Impuesto	Hecho imponible y tasa
<b>Argentina</b>	Débito y Crédito Bancario	Débitos y Créditos al 0,6%
<b>Bolivia</b>	A las transacciones Financieras	Débitos y Créditos al 0,15%
<b>Colombia</b>	A los movimientos Financieros	Débitos al 0,4%
<b>Perú</b>	A las transacciones	Débitos y créditos al 0,07%
<b>República Dominicana</b>	Sobre el cheques	Débitos al 0,15%

Fuente: Darío González, *op. cit.*, en la Bibliografía

## CUADRO 6. Impuestos a los activos en AL

País	Impuesto	Hecho imponible y tasa aplicable
<b>Argentina</b>	Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.	Activos, 1%
<b>Colombia</b>	Impuesto sobre la Renta y Complementarios (De renta presuntiva, en la cual se presupone que los contribuyentes tienen una renta líquida no inferior al 3% de su patrimonio líquido).	Activo neto, 3%
<b>Ecuador</b>	Impuesto a los Activos en el Exterior que, en realidad, es un gravamen sobre entidades financieras con disponibles e inversiones en el exterior.	
<b>Honduras</b>	Impuesto al Activo Neto.	Activo Neto, 1%
<b>Panamá</b>	Aviso de Operación y el Impuesto a los Activos sobre las Entidades Bancarias.	Activo Neto, 2%
<b>Perú</b>	Impuesto Transitorio a los Activos Netos.	Activos Netos, 0,5%
<b>República Dominicana</b>	1) Impuesto a los Activos 2) Impuesto a los Activos	1) Activo Bruto, 1% 2) Activos Netos Financieros Productivos Netos. Al 0,08333%

Fuente: Darío González, *op. cit.*

<sup>49</sup> Las En los últimos años, sin embargo, tanto el CIAT como la CEPAL han desarrollado una gran labor al respecto.

Estadísticas de presión tributaria y, básicamente, las estadísticas fiscales en AL carecen, en general, de la consistencia histórica, el rigor metodológico y los controles de calidad de datos similares proporcionados por instituciones como el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE.