

19 de febrero de 2016

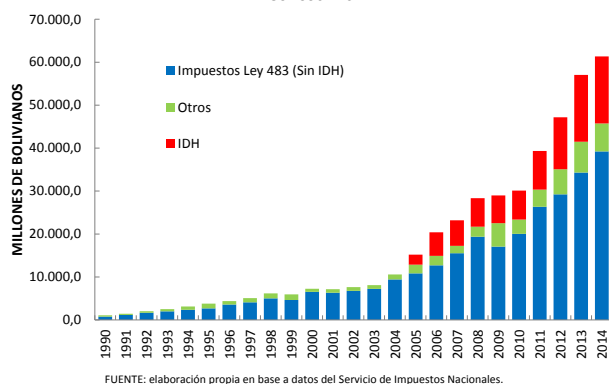
La política tributaria:

N° 307

El recaudacionismo y sus efectos perversos**La contribución de las recaudaciones de renta interna**

La tasa de crecimiento promedio de las recaudaciones, sin considerar los gravámenes aduaneros y el IDH, desde 2006 hasta 2015, estuvo alrededor del 17 por ciento anual, lo cuál se atribuye, desde la perspectiva gubernamental, a un mayor dinamismo del mercado interno: el mayor consumo de los hogares (curiosamente en valores constantes, según información del INE, el consumo de los hogares que fue el 72 por ciento del PIB en 2005 en 2014 bajó a 70 por ciento; y en valores corrientes en 2005 llegó a 66 por ciento y en 2014 también bajó a 63 por ciento), se vería reflejado en un incremento de las recaudaciones. El Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), por su parte, ha elevado su eficiencia, tanto para recaudar como para fiscalizar, gracias a ciertas innovaciones para un mejor seguimiento de los contribuyentes e identificar las fuentes de tributación. El gráfico 1 ilustra el peso cada vez mayor de los impuestos de renta interna en el total de las recaudaciones fiscales.

GRÁFICO 1
RECAUDACIONES POR RENTA INTERNA
AÑOS 1990 - 2014

**La ley financiera como instrumento de política tributaria**

Lo que es menos conocido es el impacto en términos de recaudación de ciertos cambios introducidos en la normativa tributaria. Modificaciones que significan una reducción sustancial de las posibilidades de los contribuyentes de realizar sus descargos impositivos, a la vez que se han ampliado las facultades de fiscalización y penalización del SIN, redundando todo ello en fuertes aumentos de los costos administrativos de las empresas.

Lo curioso de estas alteraciones es que no se han realizado mediante modificaciones directas en el Código Tributario,

sino, más bien, a través de las leyes financieras, que tienen vigencia de un año, y que luego son reglamentadas con resoluciones administrativas. Así pues, estas resoluciones se han convertido en el instrumento por excelencia para endurecer las sanciones y aplicar multas más severas, generándose un mar de confusión para los contribuyentes, que son presa de la incertidumbre y que difícilmente pueden entender y adaptarse a los continuos ajustes en las disposiciones tributarias.

En el propósito de aumentar la recaudación sin tener que recurrir a una mayor presión fiscal o sin expandir el universo de contribuyentes, la Ley del Presupuesto N° 317 (de 12/12/2012) reforzó las atribuciones del SIN para aplicar sanciones en casos tales como la no emisión de facturas, la falsificación de las mismas o por errores u omisiones en las declaraciones juradas, tanto sobre los montos a tributar como sobre las categorías de pertenencia de los tributantes y otras. Así, desde diciembre de 2015, rige la Resolución Administrativa N° 10-0032-15, que crea nuevas categorías de contravenciones y eleva el monto de algunas multas. Por ejemplo, se aplicó multas a varias empresas de Santa Cruz que totalizaron Bs. 244.9 millones (El Deber 21/01/16).

En virtud de las nuevas disposiciones, el SIN puede actuar de oficio ante la sospecha de incumplimiento de deberes tributarios, y también abrir procesos de fiscalización bajo bases presuntas, en muchos casos con la discrecionalidad de los funcionarios y generando, por cierto, serios problemas de justicia tributaria. Precisamente, problemas como estos dieron pie a que un fallo del Tribunal Constitucional (la Sentencia 0100/2014) declarara inconstitucional la facultad del SIN para clausurar definitivamente negocios, así como el establecimiento de penas privativas de libertad, obligando a esta entidad a volver al sistema previo de sanciones progresivas, y previas a la clausura.

El principio de separación de actividades personales y empresariales

Otro dispositivo para elevar la recaudación fiscal es la aplicación del principio de separación entre la actividad personal del contribuyente y sus labores empresariales. Este principio le sirve al SIN para restringir los rubros admitidos como válidos para la acreditación fiscal de los tributantes. Es así que bajo el supuesto de que las actividades personales y empresariales del contribuyente pueden separarse perfectamente, se ha limitado la cantidad de actividades económicas en las cuales el contribuyente puede presentar facturas como crédito fiscal contra sus

obligaciones tributarias. De este modo, solamente se puede descargar facturas para aquellos gastos que tienen relación directa con la actividad principal declarada por el contribuyente.

Sin embargo, ese criterio que podría parecer racional -y sin duda lo es tratándose de grandes empresas o de negocios en los cuales participa más de un asociado-, es muy problemático para las empresas unipersonales con sistemas contables muy primarios y en cuyos negocios generalmente se mezclan los gastos “empresariales” con otros gastos personales, como los de alimentación, transporte familiar, pago de servicios básicos, alquileres, etc. En estos casos, sin duda, el principio de separación de actividades personales y empresariales no funciona. Y esta es la situación del 85 por ciento de las empresas registradas en el país, que son unipersonales y que ahora, en la medida en que no pueden descargarse con facturas todos esos gastos de orden personal, se ven afectadas por la pérdida de crédito fiscal en el manejo de sus pequeños negocios.

Así pues, la situación paradójica que se ha creado es que el Estado está en posición de recaudar más dinero, pero son los contribuyentes los que no están en condiciones económicas de pagar más por los impuestos que deben tributar, a menos que estén dispuestos a sufrir una severa caída en sus ingresos efectivos.

El caso del transporte pesado

El reciente bloqueo de carreteras, protagonizado por el transporte pesado, se relaciona con la problemática analizada. Es la reacción de un sector, generalmente muy influyente y con gran capacidad de presión, debido a los rigores de la política recaudacionista del gobierno y sus efectos sociales no previstos.

Como se ha conocido, el sector del transporte pesado - muchos de cuyos asociados son empresas unipersonales - solicita descargarse con facturas de gastos personales. También reclama por la limitación del monto de crédito fiscal que, para el caso de compras de combustibles líquidos, se ha reducido a un 70 por ciento del valor de la compra; siendo este un insumo directo en su actividad económica, esa disminución repercute en un incremento directo en el monto final de pago de sus obligaciones impositivas. Por lo demás, el sector enfrenta otras complicaciones, por cuanto al realizar operaciones en dos o más países, muchos de sus gastos en el exterior, directamente relacionados con su actividad, no se les reconocen como crédito fiscal, por lo cual experimentan una reducción del margen de su ganancia efectiva.

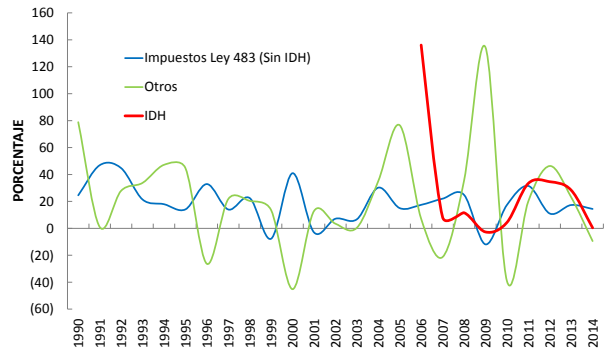
Más conflictos a la vista

Todo indica que el transporte pesado no será el único ni el último sector en expresar su protesta. El empeño gubernamental por aumentar a como dé lugar la

recaudación fiscal, ejercitando la máxima presión sobre las empresas y los agentes económicos, con cada vez más sanciones arbitrarias y multas pecuniarias desproporcionadas y otras exigencias tributarias de cuestionable legalidad, tiene límites.

Desde ya, la trayectoria de las recaudaciones fiscales en los últimos tres años muestra una tendencia declinante, tal como se puede apreciar en el gráfico 2.

GRÁFICO 2
TASA DE VARIACIÓN DE LAS RECAUDACIONES
AÑOS 1990 - 2014



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Servicio de Impuestos Nacionales.

Por otra parte, la decisión del SIN de limitar el uso de determinadas facturas y rubros, puede dar lugar a una lógica tributaria regresiva, puesto que incrementan los márgenes de recaudación, reducen el ingreso disponible de los contribuyentes y afectan la posibilidad de ahorro e inversión futura. Además, políticas de este tipo se constituyen a menudo en incentivos para la informalización de la economía.

Finalmente, la excesiva presión que se ejerce desde el SIN hacia las empresas y contribuyentes unipersonales plantea la necesidad de evaluar el costo-beneficio de esta política. Incrementar la recaudación fiscal, con multas y sanciones desmedidas (incluso clausurando empresas), conlleva la pérdida de fuentes de trabajo y de ingresos, que difícilmente pueden ser reemplazados.

Recomendaciones

Las autoridades de gobierno debieran reconsiderar la estrecha óptica de acudir al fácil expediente de continuar recargando todo el peso de la tributación en un segmento estrecho de contribuyentes. Ciertamente, el país requiere incrementar sus ingresos, pero lo lógico es que la discusión de cómo hacerlo ocurra en el marco del Pacto Fiscal, tantas veces postergado, de manera que se busque consensuar las bases de una nueva política tributaria sustentada en la redefinición de las fuentes de financiamiento y en criterios de justicia que orienten la distribución de las cargas y obligaciones fiscales de todos los sectores de la sociedad.



@fmilenio



facebook.com/fundacion.milenio