

Distintos sistemas fiscales a la hora de invertir

Javier Valle

Los inversores españoles que apuestan por América Latina deben tener en cuenta los distintos sistemas fiscales de los países de la región. Al comparar, únicamente, los de Argentina, Brasil, Chile y México ya se encuentran diferencias claras que pueden afectar a sus intereses.

No es éste un artículo que pretenda describir los diferentes tributos que gravan la actividad empresarial en algunos países de América Latina; existen para ello muchos manuales y guías que sirven de excelente orientación. Pretendemos, en cambio, explicar brevemente cómo funcionan los sistemas fiscales de tales países, es decir, ¿podrá el empresario español, que pretenda ejercer actividades económicas en ellos confiar en la existencia de unas reglas de juego claras o, por el contrario, debe preocuparse?¹

Los países elegidos para realizar este ejercicio han sido Argentina, Brasil, Chile y México, no porque sean las principales economías en términos de PIB (Venezuela debería ocupar el lugar de Chile, según ese criterio), sino porque son las principales economías para el empresario español; son los cuatro países que presentan un mayor saldo de inversión española directa en la región y, por tanto, son los que más pueden interesarle. No obstante, cabe destacar que existe, en todos los casos, un conjunto de normas que regulan con mayor o menor profusión y complejidad los tributos que deben satisfacerse, cómo debe realizarse su pago y los órganos encargados de la aplicación del sistema y el control de su cumplimiento.

Comenzamos hablando de Argentina. Según establece la Constitución de este país, existen tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. La atribución de competencias entre ellos surge de una regla de distribución genérica contenida en la propia Constitución, conforme

Javier Valle es abogado de Uría Menéndez en la oficina de São Paulo, Brasil.

a la cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la nación. Ello determina que el sistema fiscal argentino esté compuesto por tres tipos de tributación coherentes con dicha división, cada uno de ellos con características particulares.

En este marco, el Estado nacional puede establecer impuestos indirectos internos (IVA, impuestos internos, etcétera) y externos o aduaneros (derechos al comercio exterior), e imponer contribuciones directas (impuesto a las ganancias o impuesto sobre los bienes personales, entre otros). Las provincias, por su parte, gravan la facturación de bienes y servicios y la propiedad de bienes registrables, mientras que los municipios tienen un poder impositivo residual que les sirve para crear tasas o cargas sobre determinados usos o servicios.

La administración federal funciona eficientemente, algo que no puede afirmarse con la misma rotundidad en el caso de los municipios: éstos suelen crear tributos que retribuyen supuestos servicios que, en realidad, no prestan. Adicionalmente, muchos municipios han “privatizado” la cobranza de sus tributos, es decir, han encomendado a estudios jurídicos particulares la recolección de los tributos a cambio de abultados porcentajes de lo recaudado, lo que provoca una notable agresividad por parte del recaudador. Sí es destacable el creciente uso de los medios electrónicos tanto en la administración federal como en la provincial para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Probablemente, el sistema fiscal más complejo de todos sea el brasileño. Actualmente, éste presenta un cuadro de descentralización de competencias tributarias y de carga acumulativa de tributos, en muchos aspectos regresivo, ineficiente y caro.

Se trata de un sistema descentralizado similar al argentino. Conforme a la Constitución brasileña, la competencia para dictar leyes tributarias corresponde a la Unión, a los Estados y a los municipios. La descentralización de la facultad de establecer tributos ha motivado en la práctica numerosos problemas que no se detectan en Argentina, o no con la virulencia que presentan en Brasil: en primer lugar, la descentrali-

En Brasil, la descentralización ha generado la existencia de un número absurdo de tributos

1. Nota del autor: “Me ha cabido la tarea de orientar, recopilar, ordenar, homogeneizar y reescribir el trabajo de los auténticos autores de este artículo, que son los siguientes: en Argentina, Cecilia Remiro (Uría Menéndez Buenos Aires) y Walter Keiniger (Marval, O’Farrell & Mairal); en Brasil: Fábio Luis Celli y Henrique Erbolato (Dias Carneiro Advogados,

); en Chile: Javier Ruiz Cámara (Uría Menéndez Santiago de Chile) y Francisco Lyon (Philippi, Yrarrázaval, Pulido & Brunner); y en México, Francisco Martínez Boluda (Uría Menéndez México DF) y Bernardo Ramírez (Chévez Ruiz Zamarripa).”

zación ha generado la existencia de un número absurdo de tributos; en segundo lugar, provoca numerosos conflictos tanto verticales como horizontales (guerras fiscales) entre las administraciones federal, estatal y municipal y una tremenda confusión para los contribuyentes. Cada municipio (son más de 5.500 en todo el país) tiene competencias para publicar su normativa propia y distinta a la de los otros municipios; ese fenómeno se da también, hasta cierto punto, a nivel estatal, lo que contribuye a la desorganización, falta de racionalidad e ineficiencia del sistema brasileño. Así, el tipo impositivo de impuestos como el de servicios (municipal) o el de circulación de mercancías y servicios (estatal) varía de un municipio o un Estado a otro.

En Chile, el pago de impuestos y gran parte de los trámites tributarios pueden realizarse vía Internet

Otro punto de ineficiencia, paradójicamente, deriva de la introducción de la administración tributaria electrónica y la interconexión entre órganos administrativos diversos: el nivel de la burocracia brasileña es tan elevado que los dos aspectos citados no han contribuido hasta el momento a simplificar el cumplimiento de los deberes de los contribuyentes sino todo lo contrario, han supuesto nuevas obligaciones formales y más burocracia.

En el otro extremo se encuentra Chile: el sistema fiscal chileno está presidido por un marco legal claro y estable guiado por principios constitucionales como el de legalidad, igualdad, progresividad y no discriminación, entre otros. El sistema chileno es un sistema eficiente, que se sustenta en gran parte en el buen funcionamiento de los principales órganos administrativos a cargo de la fiscalización y recaudación de tributos: el Servicio de Impuestos Internos (SII) y la Tesorería General de la República (TGR). El SII es el órgano administrativo a cargo de la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos chilenos (quedando fuera de su ámbito los impuestos externos como, por ejemplo, los aranceles). Por su parte, la TGR es el servicio público encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales y, asimismo, de efectuar el pago de las obligaciones del fisco.

A diferencia de lo que ocurre en Brasil, otro de los pilares de la eficiencia de la administración tributaria chilena es que gran parte de los trámites tributarios (incluyendo el pago de impuestos) pueden realizarse vía Internet, para lo cual el SII cuenta con una avanzada plataforma tecnológica que responde al objetivo de simplificar el cumplimiento de los deberes y acercar la administración al contribuyente.

En cuanto a México, destacar que a raíz de su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994,

la legislación fiscal mexicana ha sido objeto de diversas e importantes modificaciones a través de las cuales se han adoptado tendencias y prácticas similares a las de los Estados más desarrollados pertenecientes a dicha organización, consolidando de esta manera un marco jurídico moderno y competitivo. Conforme con lo expuesto, el sistema fiscal mexicano ha experimentado un gran número de modificaciones en los últimos años, unas mejores que otras. Por un lado, la legislación ha sido modificada constantemente adoptando prácticas y tendencias internacionales para modernizar el sistema fiscal mexicano y volverlo más competitivo y comparable con el de los demás Estados miembros de la OCDE. Sin embargo, el gran número de modificaciones implantadas en la legislación ha generado cierta confusión, ineficiencia e inseguridad jurídica para los contribuyentes.

La modernización ha comportado también un exceso de formalidades y burocracia impuestas con fines de control, con el consiguiente incremento de costes para el contribuyente y para el propio sistema.

No puede negarse, no obstante, que se han dado pasos tendentes a reducir la ineficiencia. Así, la administración de los recursos tributarios se encuentra en manos de un organismo independiente de la Hacienda Federal (Servicio de Administración Tributaria –SAT–), sobre el cual recaen, entre otras funciones, la recaudación de los tributos federales, su administración, distribución a las entidades federativas y distintos órganos de gobierno, así como la verificación del correcto cumplimiento de las normas por parte de los contribuyentes. También ha ayudado a simplificar el sistema la implantación de una administración fiscal electrónica.

Por otro lado, si bien la administración tributaria ha progresado de manera importante a efectos de convertirse en un órgano moderno, los recursos económicos y humanos con que cuenta el SAT son aún limitados. Asimismo, los recursos humanos no siempre cuentan con el nivel técnico deseable. Esta carencia de recursos tanto económicos como humanos provoca que las labores de fiscalización estén dirigidas principalmente a los contribuyentes que actúan en el mercado formal, lo cual impide el crecimiento de la base de contribuyentes y, por tanto, un aumento de la recaudación.

El contribuyente frente al sistema

De nuevo cabría contraponer a Chile con el resto de países analizados. Solamente en Chile puede hablarse de ausencia de arbitrariedad y probablemente solo en Chile pueda hablarse de niveles bajos de defraudación tributaria por parte de las empresas.

De Argentina podría decirse que desde el punto de vista de las garantías del administrado, el sistema federal es el que mejor funciona. Ello

responde, en gran medida, a la legislación aplicable. El sistema de procedimiento tributario que rige a nivel federal establece mecanismos tendientes a proteger los derechos de los administrados y, por ende, la arbitrariedad de la administración tiende a verse reducida. Las resoluciones de la administración tributaria federal son recurribles ante el Tribunal Fiscal de la Nación, con efectos suspensivos. Es decir, la mera interposición del recurso ante el Tribunal impide que el fisco reclame por vía ejecutiva la presunta deuda tributaria. A nivel provincial y municipal, en cambio, se nota una mayor arbitrariedad en la actuación de las autoridades fiscales y una mayor indefensión de los contribuyentes. En general, rige el principio de *solve et repete* [paga y reclama], en virtud del cual, una vez agotada la discusión a nivel administrativo, antes de poder recurrir a los tribunales ordinarios, el contribuyente debe pagar la deuda reclamada. Resulta frecuente que los gobiernos provinciales, especialmente el de la provincia de Buenos Aires, dicten normas de regularización o amnistía favorables a los administrados con reducción de sanciones e intereses, a fin de disminuir el número de litigios. Junto con estos regímenes, suelen adoptarse medidas agresivas como embargos o inhibiciones, con el objetivo de persuadir a los contribuyentes de que se adhieran a dichos regímenes para evitar las graves consecuencias que una actitud belicosa podría generar. Tales medidas están ayudando a reducir los niveles de defraudación, que son todavía significativos.

Por otro lado, conviene recordar que existe un convenio para evitar la doble imposición entre Argentina y España que, en general, es aplicado de manera correcta.

En Brasil, existe en la aplicación de las normas por parte de la administración tributaria una cierta arbitrariedad, que poco a poco va siendo corregida por los órganos jurisdiccionales, aunque no puede dejar de señalarse que los procedimientos judiciales en Brasil son extremadamente lentos; a dicha lentitud contribuye también la aplicación, al igual que en Argentina, de amnistías fiscales que afectan a los intereses de demora y a las multas debidas. Aunque las decisiones administrativas son ejecutivas, no es difícil paralizar durante años una ejecución hasta la llegada de una amnistía a la que poder acogerse.

Un ejemplo preocupante de la arbitrariedad administrativa a que se ha hecho referencia lo constituye la interpretación torcida o, incluso, la no aplicación, para evitar la doble imposición, de los convenios suscritos por Brasil con diferentes países, incluido España.

También allí los niveles de defraudación tributaria son elevados (en parte debido al hecho de que la presión fiscal directa e indirecta sobre las empresas en Brasil es muy elevada), habiéndose comprobado un au-

mento notable de defraudación entre 2002 y 2004; algunos análisis apuntan que aproximadamente un tercio de las empresas brasileñas cometen algún acto de defraudación tributaria.

En Chile, la interpretación de las leyes tributarias en vía administrativa corresponde al SII, cuyas decisiones son recurribles ante los tribunales de justicia. Con carácter general, no se aprecia arbitrariedad en la aplicación e interpretación de la normativa fiscal por parte de las autoridades tributarias y los tribunales chilenos, más allá de una natural interpretación a favor de los intereses públicos cuando la normativa razonablemente lo permite.

Los inversores extranjeros se encuentran básicamente sujetos a las mismas normas tributarias que las compañías locales. Pero, además, las inversiones extranjeras de cierto importe pueden beneficiarse de algunas ventajas adicionales si se acogen al régimen del llamado “Decreto Ley 600” (DL 600). Éste es un contrato entre el inversor extranjero y el Estado de Chile que ampara las inversiones extranjeras en el país y que no puede ser modificado unilateralmente por el Estado, en ningún caso. Una de las principales ventajas del DL 600 es que proporciona al inversor extranjero una “garantía de invariabilidad tributaria”, consistente en una tasa de impuesto final sobre la renta de un 42%, pudiendo darse como abono el impuesto soportado por la empresa (impuesto de primera categoría) o, lo que es lo mismo, se podrán deducir o restar de ese porcentaje los impuestos que hayan ido pagando antes. En la práctica, la estabilidad de las tasas impositivas chilenas ha hecho innecesaria la invocación de las cláusulas de invariabilidad tributaria contenidas en los contratos DL 600. Por ello, en la actualidad los inversores extranjeros suelen renunciar a la citada invariabilidad tributaria para acogerse a la tasa normal de impuesto final sobre la renta establecida por la legislación local, que es de un 35%.

También existe un convenio para evitar la doble imposición entre Chile y España, que viene siendo objeto de aplicación e interpretación razonables.

En México, la administración del país ha puesto especial interés en otorgar garantías jurídicas a los contribuyentes, por lo que dentro del sistema fiscal mexicano existen diversos medios de defensa que se encuentran al alcance de éstos. Cabe incluso mencionar la existencia de juzgados especializados en asuntos tributarios, lo que proporciona que el contribuyente, al menos en el plano jurisdiccional, vea reconocidos

En México, la administración ha puesto especial interés en otorgar garantías jurídicas a los contribuyentes

sus derechos eficazmente. Ya en el plano administrativo, la escasez de medios y, en ocasiones, la falta de preparación de los funcionarios de la administración tributaria hacen que las labores de fiscalización estén dirigidas principalmente a quienes actúan en el mercado formal, lo que, como se ha dicho anteriormente, impide el crecimiento de la base de contribuyentes y, por tanto, un aumento de la recaudación. La complejidad de las normas tributarias, por otro lado, facilita la existencia de una cierta arbitrariedad en la aplicación de aquéllas.

De los datos expuestos resulta imposible extraer ni siquiera un principio universal, aplicable a todos los países. Cada uno ofrece sus propias conclusiones, aunque probablemente la conclusión general no sea ninguna sorpresa y no haga más que confirmar aquello que intuitiva o empíricamente resulta conocido: Chile es el país más estable de la región, mientras que las tres grandes economías siguen presentando algunos viejos problemas que parecen ya endémicos.