

V Foro Iberoamericano de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Intergubernamental

3 al 5 de agosto 2016 – Montevideo - Uruguay

Tributación, equidad y eficiencia



Gustavo Viñales Guillama

Integrante del Consejo Directivo Honorario del
Centro de Estudios Fiscales – CEF

Contador Público – FCEA UdelaR

Master Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública IEF – UNED

Doctorando Historia Económica – FCS UdelaR

Profesor e integrante Consejo Coordinador Posgrados Tributaria FCEA UdelaR

Contenido

- la tributación de los gobiernos subnacionales y su contribución a la equidad
- la fuente imponible de los gobiernos subnacionales
- gestión de las Administraciones Tributarias de los gobiernos subnacionales

Su importancia

El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que puede preparar su política, todo esto y más está escrito con claridad en su historia fiscal y sin retórica de ningún género.

Joseph A. Schumpeter – *“La Crisis del Estado fiscal”* (1918)

Conceptos fundamentales:

- Autonomía financiera – capacidad de un gobierno para decidir el nivel y la estructura de gastos e ingresos
 - Modelo de financiación pública descentralizada – cada nivel de gobierno obtiene/define sus propios ingresos; capacidad para establecer impuestos
 - Modelo financiero centralista – se reserva al gobierno central la facultad de establecer impuestos; ingresos de baja significación y transferencias del gobierno central

Conceptos fundamentales:

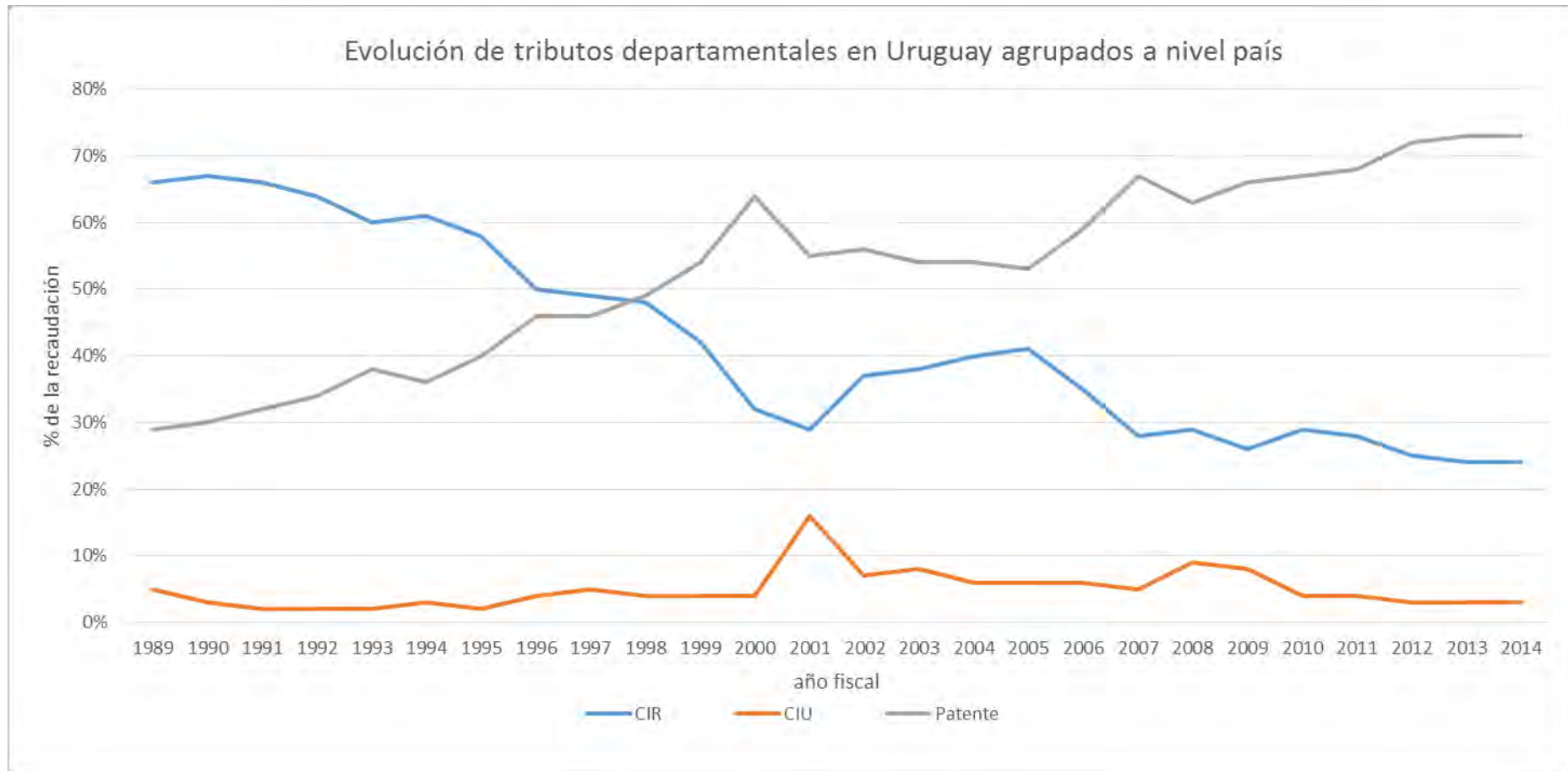
- Grado de solidaridad entre los diferentes territorios o jurisdicciones, según el patrón distributivo territorial que proporcionan
 - *Balanza fiscal* – relación entre el total de impuestos que soportan sus ciudadanos respecto del total de gastos que les benefician
 - Si territorios de *balanza fiscal negativa* son de mayor renta y los de *balanza fiscal positiva* son de menor renta, tendremos un patrón progresivo y podemos obtener una medida de solidaridad

Fuentes imponibles – modelo centralista

- Impuestos sobre elementos patrimoniales
 - *Inmuebles* – como un indicador razonable de los servicios subnacionales recibidos, de las obras, de la limpieza, del alumbrado y hasta de la seguridad local.
 - *Automóviles* - se asocia a los servicios vinculados con la circulación de vehículos, con el control del tránsito, la construcción de caminería, los estacionamientos, etc.

Son **impuestos reales** que se configuran con independencia de las personas naturales o jurídicas titulares de los bienes, no pretenden gravar una capacidad de pago con *equidad* sino que parten del *principio del beneficio*

Caso Uruguay – modelo centralista



Fuentes imponibles – modelo descentralizado

- Impuestos asignables a distintos niveles de hacienda

Para lograr la carga distributiva deseada se requiere la aplicación de diversos impuestos

- *Impuesto a la renta personal*
- *Impuesto al patrimonio*
- *Impuesto sobre donaciones o sucesiones*
- *Impuesto sobre ventas*

En general vemos:

- a) sistema de *tributos separados* con procesos de armonización fiscal
- b) sistema de *tributos compartidos* con algunos márgenes normativos subnacionales

Desafío – *equidad vs. eficiencia* – tributación sobre inmuebles

- La tributación sobre *inmuebles* no es precisamente un tributo dónde prevalezca la *equidad*
 - una familia con un solo adulto paga lo mismo que una familia de muchos adultos si viven en la misma casa (equidad horizontal)
 - el valor de los inmuebles no considera los eventuales pasivos o hipotecas
 - hay diferencias en cuánto a las variaciones de mercado en determinadas zonas, valorando o minorando los valores catastrales de los inmuebles
 - un propietario puede tener muchos inmuebles y no se prevé tributación incremental (equidad vertical)

Desafío – *equidad vs. eficiencia* – tributación sobre inmuebles

- Gestión poco eficiente de la Administración Tributaria subnacional aumenta la *inequidad*
 - gestión de la recaudación del tributo – se debe procurar y facilitar el cumplimiento voluntario (oficinas o agencias centralizadas)
 - fallos en los sistemas de contralor de la evasión
 - estímulos y necesidades financieras provocan propuestas de refinanciación y quitas especiales de adeudos
 - AATTs subnacionales – estructuras organizativas antiguas, debilidades en tecnología de la información, en capital humano, y en coordinación con otras AATTs

Fortalezas y oportunidades para la tributación sobre inmuebles

- Aspectos para mejorar la *equidad y la eficiencia*
 - estudios de UE señalan que tributos sobre propiedad inmueble produce menor efecto negativo sobre PIB
 - tributos sobre la propiedad inmueble son relativamente bajos en muchos países; América Latina en particular
 - son tributos de bajos costos de cumplimiento para los contribuyentes, de bajos costos de gestión para la AATT, son periódicos con carácter estable que permiten planificación presupuestaria

algunas conclusiones...

❑ **Claves para el modelo centralista:**

- a) Grado de Solidaridad (lámina 5) - **diseñar sistemas de transferencias nacionales** con patrón de distribución (*balanza fiscal*) progresivo, y que a su vez promuevan el esfuerzo fiscal local

- b) Equidad en la tributación sobre inmuebles: **Catastros** con técnicas de valoración (mercado, valores actualizados), y actualización y revisión periódica

Muchas gracias