

MATERIALES DE TRABAJO No. 4
**CRITERIOS DE EFICIENCIA PARA SISTEMAS
TRIBUTARIOS MODERNOS**

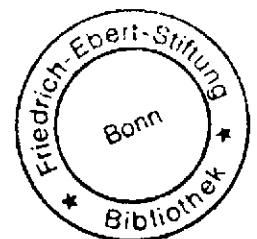
Horst Gobrecht



C 98 - 02372

MATERIALES DE TRABAJO No. 4
**CRITERIOS DE EFICIENCIA PARA SISTEMAS
TRIBUTARIOS MODERNOS**

Horst Gobrecht



C 98 - 02372

PRESENTACION

Es una verdad a sabiendas que el Estado para cumplir con sus tareas necesita ingresos y que la fuente principal para ellos son los impuestos. También sabemos que a ningún ciudadano le gusta pagarlos. Pero la disponibilidad de aportar su cuota aumenta si uno puede tener la confianza que el sistema tributario sea justo o en otras palabras que cada quien cotiza según las mismas reglas.

De estos y de otros criterios para un sistema tributario eficiente habla el Senador Horst Gobrecht en su ponencia presentada a mediados de abril ante un público en el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional y ante miembros de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

El Sr. Gobrecht ha desempeñado los cargos de Ministro de Finanzas del Estado Federal de Hamburgo y como miembro del Parlamento Alemán ha sido portavoz de la Bancada Social Democrática para Asuntos Financieros y por ende es uno de los expertos destacados sobre asuntos tributarios.

Leyendo el texto aquí presentado el lector va a detectar muy pronto, que el autor no trata de vender un modelo, sino que se trata más bien de una reflexión teórica y práctica sobre los elementos claves de un sistema tributario que merece el adjetivo "moderno y eficiente".

Ekarit Wild
Representante en México de la
Fundación Friedrich Ebert

Abril de 1998

Criterios de eficiencia para sistemas tributarios modernos

Horst Gobrecht

I.

Los tontos aprenden de las experiencias propias, los sabios de las ajenas
Arthur Schopenhauer

Desgraciadamente, nosotros los alemanes no nos hemos sabido atener a esta máxima del filósofo alemán en la estructuración de nuestro derecho fiscal.

En el transcurso de los últimos 80 años hemos permitido que proliferaran sobre la estructura básica sólida del derecho fiscal existente, toda una maraña de complicados ordenamientos impositivos que no corresponden en nada a los criterios de eficiencia de un sistema tributario moderno. Debo admitir mi injerencia personal en ello durante 15 años, como miembro del Parlamento alemán y posteriormente del Consejo Federal; también como ministro de Finanzas de Hamburgo y como presidente de los ministros de Finanzas de los estados federados de mi país.

Únicamente se ha podido evitar un colapso parcial del sistema tributario alemán gracias a que:

- los alemanes son particularmente aptos para la burocracia, si es que esto puede ser considerado como una habilidad positiva y dicho en un tono un tanto irónico;
- el nivel de capacitación de los empleados de la administración tributaria alemana es excelente;
- los asesores independientes, auditores y expertos en la materia que trabajan en las empresas poseen un excelente nivel académico y profesional. Ésta también es una de las razones por las cuales evidentemente el sistema

tributario alemán sigue funcionando y es considerado en el extranjero como muy eficiente.

Así, la Fundación Friedrich Ebert, al extenderme la honrosa invitación de dirigirme a ustedes, ha presupuesto que yo debería ser un orador idóneo para hablar sobre los criterios de eficiencia de los sistemas tributarios modernos, en tanto que experto fiscal alemán, porque me considera versado en Alemania en uno de los sistemas impositivos más complicados y multifacéticos, y también en el manejo de la más amplia literatura especializada del mundo en materia fiscal. Además, porque yo también he sufrido bajo el agobio del inmenso volumen de reglas fiscales individuales.

Agradezco expresamente esta gran confianza y expectativa depositada en mí.

II.

Permítanme enumerar los principios básicos más importantes. Para ello, el término *eficiencia* debe definirse, en forma relativamente amplia, como productividad, economicidad, en el sentido de una búsqueda del mayor grado de eficiencia en cada actividad humana. Incluye también la relación entre lo que es (la situación real) y lo que debería ser (la situación ideal o norma a la que se aspira).

1. La constitucionalidad de la tributación

En un Estado de derecho esto significa la legitimidad democrática en la imposición de gravámenes, la promulgación de leyes por parte del Parlamento y, con base en los poderes legales del gobierno, la entrada en vigor de la reglamentación jurídica.

En un Estado de derecho, la tributación debe asegurar:

- **la igualdad tributaria**, es decir, que en la medida de lo posible los mismos hechos económicos deben ser gravados uniformemente. El principio de la capacidad contributiva como un parámetro de la igualdad tributaria queda resumido en la fórmula **“una misma tributación para hechos económicos iguales y con los mismos efectos de la carga fiscal”**, y cumple con el **“postulado de eficiencia”** que en la actualidad los economistas consideran muy importante.

- **la tributación debe asegurar la prohibición del exceso**

Desde el punto de vista objetivo y subjetivo, el monto de los impuestos debe ser tolerable; esto es válido para todos los diversos tipos de impuestos.

- **la tributación debe asegurar la certidumbre jurídica**

Las leyes tributarias deben ser fiables, por lo menos para ciertos periodos, por ejemplo, el siguiente año calendario. Los cambios sólo podrán ser introducidos a partir de una cierta fecha; en el caso de los impuestos sobre las utilidades, a partir del 1º de enero del siguiente año; **jamás** deberán implicar **cargas retroactivas** para el contribuyente.

- **la tributación debe asegurar la salvaguarda de la confidencialidad** por parte de las autoridades hacendarias para con el causante, el cual, en la mayoría de los países, debe revelar mucha información personal para la tributación.

- **finalmente, la tributación debe asegurar el secreto fiscal**

Se puede estipular, por ejemplo, que sea estricto (todos los datos y la información del causante quedan absolutamente protegidos por el secreto fiscal, como sucede en Alemania) o que sólo sea limitado (únicamente son confidenciales los datos de las personas, pero frecuentemente no el monto de los ingresos, como sucede en Suecia, Suiza, Estados Unidos y Francia).

La justicia tributaria es la primera máxima tributaria; es la base más importante para que el ciudadano reconozca la gravación como algo necesario y aceptable. La definición particular varía de un país a otro, pues por naturaleza es un tanto vaga y **sujeta a una libertad de configuración política.**

Hay que hacer notar, sin embargo, que por lo general **la armonía entre las metas de la justicia y la eficiencia** se esfuma cuando la equidad tributaria social entra en juego bajo la forma de la justicia distributiva. La equidad tributaria social depende de las percepciones de normatividad que tenga una sociedad. Por lo tanto, está sujeta a una constante confrontación, a una lucha política persistente por la igualdad social. La igualdad social se deriva del **postulado de un Estado social**, sobre el cual abundaré desde la perspectiva de la experiencia alemana.

2. La simplicidad y la eficiencia administrativa en la tributación

- Para que los ciudadanos acepten la tributación, y para que la administración y la recaudación de impuestos sean eficientes, es importante que las leyes hacendarias sean lo más sencillas y comprensibles. Dicho en otras palabras, la primera condición para la racionalidad y aceptación de un impuesto es que sea justo. En un Estado de derecho rige **la supremacía de la equidad**. En un Estado de derecho nunca es justificable un impuesto injusto, aun cuando satisfaga a la perfección todas las demás máximas tributarias.
- Al observar la legislación tributaria de todos los estados modernos y económicamente eficientes, como el Internal Revenue Code de su vecino, los Estados Unidos, se ve que la tributación realmente no se puede estructurar de forma sencilla. El grado de complejidad de las relaciones económicas también

se refleja en la tributación. Es así que se imponen limitaciones al muy noble propósito de que las leyes fiscales sean simples.

- A menudo se asume que **la simplificación tributaria y la justicia fiscal están en una relación tensa**, porque la necesidad de diferenciar la carga impositiva viene a complicar el derecho fiscal. Esta tesis ignora que un gran número de diferenciaciones, es decir, de regímenes excepcionales, no sirven a la justicia en el derecho fiscal, sino, más bien, menoscaban la igualdad tributaria y con ello la equidad tributaria.
- Desde el punto de vista de los **criterios de eficiencia**, el derecho fiscal óptimo sería aquel que no precisara, o que sólo requiriera un mínimo de reglas derogatorias excepcionales. Sin embargo, éste sería un sistema tributario bastante injusto, aun en aquellos casos en que sólo se le exigiera un mínimo de justicia tributaria a la gravación de las personas físicas o naturales.
- También debe mencionarse aquí que **un derecho tributario moderno y eficiente debe ser internacionalmente compatible**. En el mundo actual, las relaciones económicas cada vez más estrechas obligan a que la reglamentación sea, en la medida de lo posible, comparable, si no es que uniforme. La vinculación internacional del derecho fiscal es a la vez un importante factor de estabilidad de este derecho.

3. La productividad fiscal de la tributación

- Un impuesto sirve básicamente para cubrir los requerimientos financieros de las corporaciones territoriales del Estado, es decir, debe ser **redituable**. Pero un **fiscalismo** que no tome en consideración la capacidad tributaria de la

economía y de los ciudadanos, y que ignore los aspectos económicos y las repercusiones del sistema tributario, es irracional. En última instancia obstaculiza el crecimiento de la economía y se daña a sí mismo, puesto que el Estado sólo puede tener participación en lo que realmente se ha producido.

- Es así que un **sistema tributario debe ser flexible** para poder reaccionar ante los cambios en la situación económica, sin requerir frecuentes reformas a las leyes. Lo ideal sería que la flexibilidad ya estuviera incorporada en el hecho fiscal. En ese caso, los ingresos tributarios se desenvuelven sin ninguna variación en las leyes fiscales y según sea la situación; **el impuesto también tiene un efecto estabilizador en la coyuntura.**
- En cuanto al nivel de los impuestos, y con ello las expectativas tributarias del Estado, subrayo la **prohibición del exceso** mencionada, ya que los impuestos exagerados sólo traen por consecuencia un crecimiento de la economía informal o subterránea.
- Para la integridad del sistema tributario, también es importante que los servidores públicos de las administraciones tributarias estatales gocen de **buena imagen**, para que sean vistos por los contribuyentes de un país como verdaderos representantes de **la justicia tributaria.**

El punto 4 habla brevemente de un planteamiento de gran actualidad cuando se discuten temas tributarios en todos los países modernos del mundo; me refiero a **la protección del ambiente.**

4. La tributación como una medida para proteger el ambiente

- Con el fin de proteger el ambiente, la tributación debe gravar más fuertemente la utilización de recursos naturaleza, como el consumo de energéticos. Para ello se ha pensado en cargas tributarias especiales bajo la forma de

ecoimpuestos; hay que mencionar, sin embargo, que éste es un capítulo muy difícil, sobre el que ha habido muchos debates en el ámbito internacional y muy pocas experiencias prácticas.

5. Principio de la imposición del impuesto sobre las utilidades.

- **Los impuestos sobre las utilidades** son un impuesto sobre la renta de todos los ingresos de las personas físicas independientes. En algunos países allí se incluye también el impuesto sobre los sueldos de las personas físicas asalariadas. En este caso, el impuesto sobre los productos del trabajo viene a ser un impuesto a la renta para los empleados que no laboran por su cuenta. El patrón o empresario retiene directamente este impuesto en el momento de pagar los salarios y lo entera a las autoridades hacendarias, es decir, el impuesto se deduce en la fuente. Ésta es una de las formas más eficientes de recaudación.
- **Los impuestos corporativos o de sociedades mercantiles** son también una forma importante de gravar las utilidades, y son comparables a un impuesto sobre la renta para las personas morales.
- **La imposición de este tipo de gravámenes debe regirse por la capacidad tributaria y económica de los causantes.** Esta es una expresión del principio del Estado social con el cual se identifican la mayoría de los estados modernos.
- En el caso del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre los productos del trabajo, esto se traduce generalmente en la diferenciación de las tasas de impuestos según el nivel de los ingresos, es decir, en tasas progresivas.

6. El principio del Estado social como criterio de eficiencia de un sistema tributario moderno, visto desde la perspectiva alemana

- La **economía social de mercado** presupone y exige que el Estado promulgue leyes que creen las condiciones-marco necesarias para el desarrollo de la economía. Con base en nuestra experiencia, planteamos que en principio la economía por sí sola no es social; le toca al Estado asegurar esta característica con sus normas legales.
- En una economía social de mercado, por consecuencia, **el sistema tributario social** será determinado por las leyes hacendarias; en ellas se estipula que proporción de los ingresos del Estado deben provenir de los **impuestos**, tanto de los **directos** como de los **indirectos**.
- Por **impuestos indirectos** se entiende aquellos que no recaen sobre una persona individual y sus ingresos, sino que se refieren y recaudan de hechos económicos o transacciones comerciales: aquí se incluyen los impuestos sobre usos o consumos (p.e. impuestos sobre las ventas, impuestos al transporte y a vehículos, impuestos sobre alcohol). Sin embargo, también aquí se pueden incorporar elementos sociales; por ejemplo, en el caso de los impuestos sobre las ventas (IVA), los alimentos básicos generalmente son gravados a una tasa menor, o bien, los artículos de lujo pueden ser objeto de impuestos con tasas particularmente elevadas.
- Los **impuestos directos** son los impuestos sobre los beneficios o utilidades antes mencionados (p.e. impuestos sobre la renta, sobre los productos del trabajo, corporativos, etc.) y siempre se refieren a personas físicas o morales y concretas y a los ingresos causados por ellas. En este caso, **un sistema tributario social** (que lo es por las tasas tributarias progresivas descritas) hace que quien obtenga más ingresos deba pagar mayores tasas impositivas, a diferencia de aquellos que perciben ingresos menores.

- **Políticamente esto se expresa de la siguiente manera:** los hombros más fuertes pueden y deben soportar un mayor peso del financiamiento del Estado que los hombros débiles.

III.

Mis experiencias con los sistemas tributarios de diversos países me han enseñado que no hay ningún tipo de impuesto individual que cumpla en forma óptima con las exigencias básicas de racionalidad material y formal como para satisfacer, desde nuestro punto de vista el criterio de eficiencia.

- Es por ello que el **“sistema de impuestos múltiples”** parece ser el correcto en términos teóricos y prácticos, Porque en un sistema de esta naturaleza, los impuestos de diferente estructura se complementan entre sí por sus características particulares, y cubre las deficiencias de racionalidad o eficiencias individuales para compensarlas directamente mediante un sistema integrado.
- Expresado en otros términos, **el sistema de Impuestos múltiples se optimizan las propiedades del sistema tributario por la combinación de los diferentes tipos de gravámenes.** La equidad de los impuestos directos se complementa con la insensibilidad de los impuestos indirectos al consumo. Los ingresos tributarios se pueden distribuir a los diferentes tipos de impuestos de tal manera que ningún tributo sea percibido como demasiado gravoso.
- Un **sistema de impuestos múltiples, con una mezcla razonable de tributos directos e indirectos**, contribuye a la permanencia en el tiempo de los ingresos fiscales del Estado (lo cual no sólo es un punto importante para el ministro de Hacienda). Naturalmente que esta mezcla razonable deberá definirse en forma individual para cada país, y la decisión acerca de la eficiencia en la recaudación de los impuestos directos depende de cada nación

en particular. En Alemania, aspiramos a una relación de mitad y mitad, si bien en la actualidad todavía es mayor la proporción de los tributos directos que la de los impuestos indirectos, con aproximadamente 60 contra 40.

- La vinculación a un gran número de objetos gravables asegura finalmente la **distribución uniforme de la carga impositiva**, puesto que nadie escapa al impuesto.
- Quien evadió el pago del impuesto sobre la renta por haber obtenidos sus ingresos en la economía informal, en el momento de gastar sus entradas de todos modos contribuye al financiamiento del Estado, pero a través de los impuestos sobre las ventas y sobre otros consumos.

No obstante, cuanto mayores sean los déficit en el cumplimiento (que también son componente importante, pero de connotación negativa para la eficiencia tributaria) en los cuales las capacidades contributivas de los impuestos ya están incluidas directamente, y en consecuencia, cuanto más predominen los gravámenes indirectos ocasionados por el traslado, tanto menos podrá asegurar el sistema de impuestos múltiples que la tributación sea realmente según la capacidad de contribuir de cada individuo.

Pregunta: Me gustaría preguntarle al señor Gobrecht ¿qué se entiende por una política fiscal restrictiva? ¿nos puede definir cómo elevar los ingresos de una política hacendaria?

Sr. Gobrecht: Si algún ministro de Hacienda fuera capaz de contestar correctamente y a su entera satisfacción la segunda pregunta, realmente sería un hombre maravilla. Si yo tuviera la respuesta les aseguro que la andaría vendiendo por muy buen dinero a todo mundo. Desgraciadamente yo tampoco le puedo dar la respuesta, y claro que cualquier político hacendario fiscal es impopular, porque

de lo que se trata es de asegurar el financiamiento del Estado para la ejecución de todos los programas y necesidades.

En el Estado pasa lo que en una familia: por lo general solamente se puede gastar lo que primero sea devengado, lo que sea obtenido, y por eso nosotros en Alemania hemos tratado de llegar a este justo medio en la mezcla entre lo que se refiere a tributos *directos e indirectos*, que varían en cuanto a su grado de justicia o equidad, pero desgraciadamente en la práctica hemos visto que los impuestos directos están tan plagados de casos excepcionales de derogaciones, que terminan siendo tan injustos como los indirectos, porque realmente son pocas las personas que son capaces de dominar todos estos ordenamientos excepcionales y terminan siendo tan injustos como los impuestos indirectos, en el caso de los impuestos sobre las utilidades.

Si vamos a hablar de las limitaciones o restricciones en nuestras políticas fiscales debemos decir que sobre todo estamos viendo la necesidad de reducir, o inclusive frenar, las tasas impositivas que se aplican a las sociedades mercantiles, es decir, los impuestos corporativos, por la necesidad de adaptarnos a las corrientes internacionales, a la competitividad internacional.

Y quisiera dar por terminada esta parte de la respuesta si es que la persona que me hizo la pregunta está satisfecha. Si tiene alguna consulta la podríamos ver posteriormente.

Pregunta: Este año el gobierno federal alemán, conformado por la coalición liberal-demócratacristiana, presentó una iniciativa de reforma fiscal muy ambiciosa que busca de alguna forma hacer más sencillo el sistema fiscal y tratar de hacer de este sistema un sujeto promotor de la economía alemana de crecimiento. Esta iniciativa fue rechazada en la Cámara alta del Parlamento en el

Bundesrat por la mayoría socialdemócrata. Quisiera conocer su crítica a esta iniciativa gubernamental y cuál sería en términos muy generales la propuesta de usted hacia esas reformas al sistema tributario alemán.

Sr. Gobrecht: Con mucho gusto lo haré, aunque cuando se está en el extranjero siempre debería ser uno un tanto cauteloso a la hora de criticar al propio gobierno. Pero como los expertos de las finanzas y de la economía no son diplomáticos, voy a poder hablar en forma más abierta.

Las nociones de esta propuesta de ley por parte del gobierno realmente sólo son correctas en cuanto a su titulado o encabezado; los contenidos son otra cosa, es diferente. Ni estaba prevista una simplificación realmente a fondo en esta nueva ley tributaria, ni tampoco se habían sopesado desde el punto de vista social las reducciones en las tasas impositivas, realmente no estaban ponderadas con ese fin, y esta propuesta de ley fracasó en la Cámara alta, que es el Consejo federal en el que están representados los estados, porque esta propuesta habría presentado demasiados faltantes o déficit, sobre todo en lo que se refiere a los presupuestos para los estados, y es por eso que fue rechazada, porque en la Cámara Alta tiene el predominio el otro partido que no es del gobierno, tal como lo mencionó usted.

Ya dije de antemano que no soy diplomático, entonces me atrevo a decir que espero que haya un cambio de gobierno con las próximas elecciones, y que seguramente una de las primeras propuesta que se van a introducir con el nuevo gobierno va ser una reforma fiscal que realmente vaya a fondo, concienzuda, y además, más equitativa y justa en la tributación.

Me atrevo a decir que este proyecto sí va a prosperar porque ya con un nuevo gobierno la conformación de las mayorías va a ser diferente, y en éste caso ya tendríamos la misma mayoría en las dos cámaras. No voy a entrar en

pormenores, usted sí conoce todos los detalles, pero otros seguramente se aburrirían de escuchar esos aspectos de menor importancia.

Pregunta: Todos quienes hemos tenido que ver de alguna manera con el estudio de lo fiscal, nos hemos enfrentado a la necesidad de estudiar primero necesariamente los principios que lo sustentan: la equidad, la justicia, la capacidad contributiva. Es un tema que recurrentemente se escucha para sustentar cualquier exposición sobre la materia. Sin embargo, cómo podemos hablar de justicia y de equidad, cuando en todos los sistemas del mundo se permite que en el comercio los productores incluyan dentro de sus costos todos aquellos elementos que –por falta de cultura fiscal o por falta de cultura personal–, repercuten al final en los precios, todo lo fiscal, que es su responsabilidad admitir en su propia carga. Esto es, en mi propio concepto, al final el consumidor es el que termina pagando los impuestos directos y los indirectos.

De tal forma, no parece avizorarse ninguna posibilidad a estas fechas de que alguien quiera buscar algún mecanismo para que esto se resuelva, y no obstante parece ser el principio fundamental de la equidad y la justicia contributiva. No sé si tenga usted algunos indicios que puedan orientarnos.

Sr. Gobrecht: Es cierto lo que usted dice. Me habían hecho la encomienda de que yo presentara esto en términos abstractos en mi ponencia; una cultura fiscal y práctica en un país no es algo que resulta de la noche a la mañana, es decir, hay un objetivo, que es el que las leyes sean más sencillas, más fáciles, más claras, lo cual se dice más fácil de lo que se hace. Por otra parte, el que haya una administración tributaria que realmente sea confiable, que goce de cierta autonomía, y que realmente cumpla con esta función recaudadora.

Claro que vamos a educar, por así decirlo, a la opinión pública, al ciudadano, al contribuyente, en cuanto a la necesidad y la utilidad de pagar impuestos, puesto que esto a fin de cuentas le va a servir al mismo ciudadano. Si el Estado cuenta con los recursos para proporcionarle todos los servicios, eso es todo lo que el ciudadano espera del Estado. Lo que se necesita para eso entonces, es que exista ese suficiente grado de confianza del ciudadano para con su Estado, para que vea al Estado como su auténtico representante, y para desarrollar una cultura tributaria o fiscal.

Si me permiten decirlo así, hay que asegurar mediante pláticas, o en un diálogo muy intenso, que la **evasión de impuestos** no es *peccataminuta*, sino que es un auténtico crimen, es un delito evadir el pago de impuestos y que esto no es solamente una falta de solidaridad del contribuyente que rehúye su obligación fiscal, sino que es un procedimiento realmente penalizable, y para eso se requiere una administración tributaria de muy alto nivel, muy capacitada, de mucha integridad y que sea realmente capaz de hacer que se cumplan todos los ordenamientos, en cualquier sociedad, en cualquier país.

Éste es un proceso muy difícil que en un país democrático se tiene que llevar a cabo mediante el diálogo, mediante campañas informativas y educativas, inclusive, y además deben ser campañas bien fundamentadas que hagan entender a los contribuyentes que el Estado necesita los recursos para poder llevar a cabo todos esos gastos sociales que se requieren.

Por otra parte, también se necesita una administración tributaria que sea eficiente, que tenga buen trato para el causante, y que con base en la legislación vigente pueda generar confianza en cuanto a la honestidad que debe caracterizarla, pero que tenga posibilidad también de tener una capacidad coercitiva para de esta

forma reforzar la confianza; le estoy dando una respuesta un tanto general, pero éste es un proceso social muy difícil.

Pregunta: ¿Existe la posibilidad de que la política tributaria grave los flujos de capital y la utilidad que en el orden actual tienden a desestabilizar los mercados financieros nacionales?

Sr. Gobrecht: Por decirle con un juego de palabras en alemán, el capital es algo más volátil que cualquier prófugo, va y viene con una gran volatilidad; para eso lo que se necesita no es solamente una legislación muy estricta, sino también el que se haga cumplir esa ley, que tengan ustedes la capacidad de hacer que se obedezcan los mandatos legales. Es decir, no sólo necesitan leyes claras, sino una administración tributaria que pueda velar por el eficaz cumplimiento de tales leyes.

Alemania es un país con fortísimo comercio exterior, tenemos a muchas grandes corporaciones internacionales que tienen subsidiarias avecindadas en Alemania, así que también para nosotros éste es un punto sumamente interesante e importante. Por ejemplo, en mi ciudad natal, Hamburgo, tenemos a todas las subsidiarias de las grandes empresas transnacionales petroleras; claro que se trata de que los precios internacionales, es decir, los precios que deben de pagar las subsidiarias en Alemania por productos de la casa matriz, de alguna forma presentan subsidios o algún tipo de manejo en sus precios. Para evitar las tasas impositivas alemanas, que son muy altas, es decir, para que no tengan que pagar estas subsidiarias impuestos muy altos en Alemania, lo que tratan de hacer es que los precios de compra intrafirma sean muy altos, y con esto se reducen los márgenes de utilidad de la subsidiaria alemana. Ahí depende de qué tan capaz es la administración tributación alemana, de qué tan buenas conexiones y relaciones tenga con sus contrapartes del resto del mundo esta administración tributaria, ya

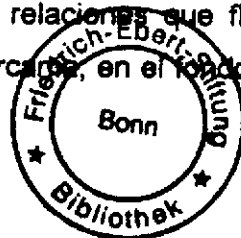
sea que la casa matriz se encuentre en los Países Bajos, en Estados Unidos o en otro país; se busca que haya una buena relación entre las administraciones tributarias para de esa forma asegurar que los precios internos que se contabilizan entre la casa matriz y la subsidiaria realmente sean los verdaderos precios, y que no estén manipulados o manejados.

Esto solamente es una porción, pero es una parte muy importante, donde con una buena administración tributaria realmente efectiva, y dándole también efectividad al cumplimiento de las leyes, se puede asegurar que las utilidades que se generan en Alemania sean debidamente gravadas en Alemania. Para mí ése es un punto muy claro, porque muchas de estas grandes transnacionales tienen sus oficinas subsidiarias justamente en Hamburgo, y esto me suena muy conocido.

Como ministro de Hacienda, antes yo estaba en el otro lado del escritorio; ahora como asesor fiscal es otra cosa. En ese entonces cuando era funcionario, yo procedía con mano muy dura y logramos muy buenos ingresos fiscales para Hamburgo. En el caso de mis años como ministro de Finanzas, hablando tan sólo de la industria petrolera fueron más de 600 millones de marcos lo que se pudo recaudar; es un punto muy importante, donde vemos que lo realmente decisivo es la eficiencia, tanto en la administración tributaria como en la legislación y en hacer que se cumpla la ley.

Pregunta: En un sistema tributario moderno y eficiente como usted plantea, ¿es válido usar recursos fiscales para rescatar un sistema financiero bancario?

Sr. Gobrecht: Claro que hay muchas relaciones cambiantes entre lo que es el sistema financiero y el sistema hacendario, es decir, el sistema de la banca, por una parte, y el sistema hacendario, por otra, estas son relaciones que fluyen mucho muy dinámicas. Pese a que existe proximidad o cercanía, en el fondo son



dos campos totalmente diferentes, dos campos jurídicos y administrativos totalmente diferentes el uno del otro. Algunos de los planteamientos que yo he tenido la oportunidad de expresarles el día de hoy, que rigen para que un sistema tributario realmente sea eficiente, algunas de esas pautas también se pueden aplicar para la legislación y la normatividad de la otra parte, es decir, de la parte financiera y de la banca. Claro que esta proximidad es todavía mayor entre lo que es la banca y toda la política monetaria y el sistema económico como tal.

En nuestra legislación que se refiere a la autonomía de nuestro Banco Central emisor, el Bundesbank, está plasmado que este banco emisor central alemán debe trabajar de común acuerdo con la economía, con el gobierno, pero es totalmente autónomo el banco emisor. Es conocido que el Bundesbank ha sabido mantener su distancia y su independencia del gobierno en turno, y seguramente en la estabilidad actual de la moneda alemana mucho tuvo que ver justamente esta autonomía del Banco Central.

Quizás hayan visto ustedes en los medio que cuando se creó la Unión Europea, Alemania fue un negociador muy tenaz para que ese Banco Central Europeo gozara del mismo grado de autonomía que goza el Banco Central alemán, pero ahora ya a escala europea, porque es un punto importantísimo, con este proyecto tan ambicioso que tenemos de una moneda única para toda la Unión Europea, que se garantice la autonomía del Banco Central Europeo, y eso se ve inclusive reflejado en la sede física de este nuevo banco, que está en Frankfurt, donde también está la casa matriz del Banco Central emisor alemán. Los europeos quieren estar en igualdad de condiciones que la Reserva Federal de los Estados Unidos, inclusive quieren tener un valor por encima, entonces era muy importante este aspecto.

Pregunta: Yo quiero saber si es válido usar recursos fiscales para salvar bancos.

Sr. Gobrecht: Ésta es una cuestión que nada tiene que ver con lo que es el derecho tributario, la legislación fiscal. Es algo que afecta y recae bajo la entidad de las leyes que rigen la banca, a instituciones de crédito, a seguros, etcétera.

Para decirlo en términos corteses, en Alemania esto dio pie a que los mismos bancos instituyeran un fondo para salvaguardar o asegurar el dinero de los depositantes, de los clientes de los bancos, para que en el caso de una quiebra bancaria, que ocurre ocasionalmente, por lo menos los pequeños o medianos depositantes o clientes estén asegurados y protegidos.

Claro que la ley de bancos también prevé algunas medidas muy estrictas en cuanto a la gestión de los bancos, ahí también nosotros tenemos una supervisión muy estricta de toda nuestra banca. Si quebrara un banco, es muy poco probable que la Federación o los gobiernos federales tengan que entrar al quite, por así decirlo, para salvar a alguien, que yo sepa nunca ha ocurrido ni que el gobierno central, la Federación ni los de los Estados hayan tenido que salir a rescatar un banco.

Pregunta: Yo quiero hacerle un par de preguntas sobre dos temas. Uno de ellos ya fue tratado por un colega aquí, y el otro es el del federalismo fiscal. En México hay actualmente una polémica sobre una ley hacendaría en el estado de Puebla, donde se plantea un conflicto de poderes entre la Federación y algunos municipios, estando de por medio un Congreso local. Me gustaría saber cuáles son los criterios que se siguen en Alemania, o mejor dicho, que se siguieron, por ejemplo, para resolver subsidios y transferencias a la parte que se adhirió a Alemania occidental para constituir de nuevo una sola Alemania.

Sr. Gobrecht: Esto daría lugar a toda una conferencia, por eso voy a tratar de ser muy concreto en mi respuesta. Las cuestiones de dinero siempre son cuestiones de poder, en todas partes, por eso nuestra ley básica, nuestra Constitución, prevé cómo se debe hacer todo esto, en principio mediante la legislación imperante.

Tenemos un sistema relativamente complicado, posiblemente también complicado es el de ustedes, también son un país de estructura federal; nuestro federalismo tiene una añeja y rancia historia; nuestra República Federal Alemana se origina en los estados, primero existieron los estados que luego crearon a la República federal, así que el punto de partida era que en la ley básica, es decir, que en la Constitución alemana, estuviera plasmado qué impuestos son cien por ciento jurisdicción de la Federación, o desde el punto de la recaudación le tocan enteramente a la Federación; no estoy hablando de la jurisdicción, sino de a quién le llega la "lana", de esto se trata en última instancia, a dónde entra el dinero. Por ejemplo, el impuesto sobre el petróleo, el cien por ciento —estamos hablando de mucho dinero— le toca a la Federación, luego en el campo de los impuestos directos hay una mezcla, los porcentajes varían; tienen una vigencia de dos o tres años, pero se distribuyen en función de ciertos porcentajes acordados, por ejemplo el impuesto sobre la renta para las personas físicas, incluyendo los impuestos a los productos de trabajo, se distribuye de la siguiente manera: a la Federación le toca 42.5 por ciento, a los estados federados otro 42.5 por ciento y a los municipios 15 por ciento. Esto es algo que se estipula y de esa forma es como se distribuye.

En el caso del impuesto para las sociedades mercantiles, es mitad y mitad (50 y 50). En el impuesto sobre las ventas, que es el IVA, que es muy grande, en un principio esto era siempre cien por ciento para la Federación, pero en el interin ha habido cambios, y no hay que olvidar que también por la reunificación se dieron algunos de estos cambios. Así que ahora también hay una distribución del IVA entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

En cuanto al proceso legislativo como tal, todas las leyes que tengan que ver algo con dinero requieren la aprobación del Bundestag, que es la Cámara baja del Parlamento, y también de la aprobación de la Cámara alta, que es el Consejo federal, donde están representados no los ciudadanos, sino los estados federados. Es decir, en una ley tributaria no se puede cambiar ni una coma si no han dado su venia y aprobación ambas cámaras.

Pregunta: La segunda parte de la pregunta tiene que ver con el impuesto Tobin, del Premio Nobel James Tobin, quien es un economista que planteó impuestos al capital en movimiento; entonces, a partir de la crisis mexicana del 94-95, así como de la crisis asiática (el efecto dragón), se ha replanteado la discusión en México, y en varios lugares del mundo, sobre la pertinencia de controlar o no por la vía tributaria el capital especulativo.

Usted ya avanzó algunas ideas sobre ese punto; sin embargo, insistiría en una cuestión: para los llamados mercados emergentes, la movilidad del capital, efectivamente, es demasiado desestabilizadora, hay un sector de la sociedad que sostendríamos que es necesario revisar no la fiscalización rigurosa, sino algún mecanismo de estímulo o desestímulo a este tipo de capital.

Sr. Gobrecht: Para un alemán esto resulta relativamente difícil de contestar, porque nosotros tenemos pocas experiencias en esta materia, somos un país de fronteras abiertas, tanto para el movimiento y traslado de individuos como de capitales, y ahora esto es tanto más válido por la Unión Europea, donde existe esta apertura de fronteras y libre desplazamiento. Así que nuestras experiencias se remontan al pasado, a la época de los años veinte de nuestro siglo, cuando al igual que en otros países del mundo se intentó cerrar las fronteras para evitar las fugas de capitales, el que emigrara el dinero, pero estoy hablando solamente en

función de lo que he podido leer en la literatura, no lo viví yo en carne propia, pero se vio que aun la mejor ley y la mejor administración son bastante incapaces de controlar la huida de capital.

Por eso nuestra política, desde que se fundó y existe la República Federal Alemana, ha sido la que tiene el mayor grado de estabilidad posible, tanto en la sociedad como en los capitales, y con esto el problema se soluciona así mismo. Claro que esto es otra cosa, es más fácil decirlo que hacerla, pero en este caso no tengo ningún tipo de experiencia práctica, porque afortunadamente no hemos necesitado este mecanismo, así que discúlpeme por esta respuesta que realmente no es muy satisfactoria.

Pregunta: Yo tengo un par de preguntas. La primera de ellas tiene que ver con la simplificación fiscal de la cual hablaba, totalmente de acuerdo con los impuestos múltiples. Ya anteriormente se mencionó que el impuesto sobre la renta, de alguna manera repercute, de modo variante, en el pagador. Entonces, si realmente se trata de hacer un régimen fiscal sencillo, y quien paga los impuestos es el consumidor, ¿qué razones hay para entrar al esquema de impuestos múltiples?

Sr. Gobrecht: Muy buena la pregunta. Yo he tratado de presentarles que debe haber una relación razonable, también como resultado de largas deliberaciones y discusiones en cuanto a lo que son las teorías tributarias, de qué tipos de impuestos debería haber y también en cuanto a cómo es la distribución más justa y equitativa de la carga tributaria a los ciudadanos, cómo se puede distribuir con mayor equidad esa carga, y como se puede asegurar que el Estado cuente con cierto nivel de ingresos tributarios que le permitan cumplir con todas sus obligaciones.

Quizás esta es una particularidad alemana, cuando digo que nosotros queremos que estos impuestos se dividan en mitades entre los impuestos directos y los indirectos, porque sus efectos o repercusiones son muy diferentes en uno y otro caso, por eso nosotros queremos ese justo medio de cincuenta y cincuenta.

Por ejemplo, el impuesto sobre las utilidades le afecta casi por igual al ciudadano común que al millonario; a lo mejor el millonario gasta más, pero a fin de cuentas el impuesto sobre las ventas afecta parejo a todo mundo; el millonario no paga más impuestos por los hidrocarburos que la persona modesta que maneja un carrito, todo mundo paga lo mismo sobre el petróleo, la única diferencia es que uno tendrá un carrazo o varios coches, mientras que otro tendrá un modesto cochecito y nada más.

En cambio, en nuestro caso, yo traté de demostrar que los impuestos directos están fuertemente diferenciados o escalonados según el nivel de ingresos que percibe cada quien; con eso se toma en cuenta, primero, si se trata de un causante que tiene una familia numerosa, por ejemplo, si la familia está afectada por dolencias o enfermedades que puedan ser muy costosas y que no estén cubiertas por el sistema de seguridad social, si esa familia tiene dependientes, ya sea padres o abuelos, o si están manteniendo a menores de edad. Si esa familia está gastando mucho en educación que no brinda el Estado, si ese contribuyente está pagando mucho por protegerse a sí mismo, es decir, si está pagando muchos seguros, por ejemplo, seguros de vida, por enfermedades, etc., de su propio peculio. Todo eso se le deduce a ese contribuyente, todas esas son deducciones que pueden ir restando de sus ingresos que son gravables a la hora de hacer su declaración, y después de eso, todavía ese causante es afectado en el sistema que es progresivo, ya sea el impuesto sobre la renta o el impuesto sobre los productos al trabajo, y ahí las tasas son diferenciadas según los niveles de ingresos.

En el caso del impuesto sobre la renta o por productos del trabajo, hay un primer nivel que está libre de gravamen, y después, paulatinamente, va subiendo la tasa hasta llegar a un tope máximo de 53 por ciento; ése es el *brake* más alto. Ése es uno de los impuestos directos donde vemos muy marcadamente la diferenciación, pero nosotros también somos muy meticulosos y estrictos en cuanto a que la gente efectivamente pague los impuestos directos que le toca pagar. El que no paga es castigado, y muy severamente, e inclusive los casos de evasión se ventilan en juicios públicos abiertos; ya nada salva al evasor.

Ésta es la filosofía básica para tratar de estructurar los impuestos de la forma más justa posible pero aprovechando todas las posibilidades de gravación; claro que lo más sencillo sería que todo mundo "de cajón" al año tenga que pagar 10 mil pesos, o 10 mil marcos, o lo que fuere, sin importar ser rico o pobre.

Pregunta: La siguiente pregunta es en relación con el comercio de bienes y servicios vía Internet; éste está creciendo rápidamente. ¿Existen ya mecanismos para fiscalizar esas transacciones y evitar que por ese medio se evada al fisco?

Sr. Gobrecht: Sí, esto es relativamente fácil o sencillo, porque las empresas que hoy en día llevan toda su contabilidad electrónica usando los métodos contables más modernos, de todos modos están bajo el control y la supervisión de la auditoría, que también cuenta con estos medios modernos, es decir, a la hora que se les audita o revisa, también se hace con esos medios.

Claro, habrá quien sea capaz de ocultar uno que otro negocito, pero de momento esto todavía no es un problema mayor, y las administraciones tributarias cuentan con los mismos medios modernos que las empresas; entonces, se puede controlar o subfiscalizar perfectamente; claro que la administración tributaria

también se pone a revisar los anuncios que salen en publicaciones y también checa las ofertas que aparecen en las páginas electrónicas en Internet.

Hay informes, se dice: bueno, tal empresa, en tal sitio, se está dedicando a tal y cual cosa, eso se puede fiscalizar con los mismos medios técnicos, lo que es más, yo hasta me atrevo a decir que es más difícil evadir impuestos ahí que en una empresa chiquita, en un negocito, donde hay una sola persona que se encarga de todo el negocio, porque siempre existe el potencial de que a medida que crece un negocio haya más personas involucradas, por despecho, por insatisfacción, porque corrieron a alguien; esa persona despechada luego da el pitazo y avisa que hay evasión de impuestos, entonces, cuando hay más de una persona, se puede detectar mejor la evasión.

Pregunta: A propósito de la justicia y la carga tributaria, desde hace muchos años una teoría inglesa sostiene que es mucho más viable la imposición fiscal a través del gasto. ¿Considera que esto pudiera ser viable para sustituir el impuesto sobre la renta que grava la utilidad, precisamente por ese factor del gasto privado?

Sr. Gobrecht: En principio nosotros también conocíamos esta posibilidad. Después de la Segunda Guerra Mundial, y ya con el despegue económico, se hicieron intentos en ese sentido. Debido a nuestra propias experiencias alemanas nosotros le dedicamos mayor atención a este enfoque, porque tenemos un muy buen nivel de transparencia en términos de lo que son ingresos y egresos, pero es una posibilidad que cada país tendrá que considerar, y en función de su propio desarrollo decidir si le conviene o no. Esto también plantea sus dificultades particulares, por ejemplo en cuanto a la adjudicación de los gastos, quién realmente eroga esos gastos, a quién se le adjudican, y ahí también habrán de tener esta relación cambiante entre ingresos y egresos, porque en una familia grande si hay una persona que es la que aporta la mayor parte del ingreso, y si lo

que se va gravar es el gasto, hay que distribuir el gasto entre todos para que todos gasten menos y con esto se eluda un poco la carga.

Es mas fácil distribuir el gasto que el ingreso, aunque admito que a veces también se distribuye el ingreso entre varios para que no sea tan pesada la carga, porque los ingresos por lo general están ligados ya sea a percepciones, a un patrimonio, o a algún tipo de actividad empresarial que a la gente por lo general no le gusta andar repartiendo, prefiere mantener el control. Eso es cuestión de que cada país lo decida por su cuenta, en función de sus propias experiencias; nosotros eso fue lo que decidimos.

Fernando Chávez: Creo que hemos llegado a un punto de acuerdo al programa que teníamos previsto el día de hoy donde pudiéramos detener el diálogo con nuestro conferencista, Sr. Gobrecht, ¿quisiera agregar algo?

Sr. Gobrecht: No, muchas gracias.

Fernando Chávez: En nombre del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, y por parte de la Fundación Ebert, quisiera dar a ustedes las más sentidas gracias por haber aceptado la invitación y estar aquí con nosotros escuchando la conferencia del señor Horst Gobrecht. Seguramente a todos los interesados en el tema esto les ha sido de gran utilidad. Muchas gracias.



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

FUNDACION FRIEDRICH EBERT
REPRESENTACION EN MEXICO

Ejército Nacional 539, 5o. piso Col. Granada
México 11520, D.F. Tel. 250-0533 Fax: 254-1554
Apartado Postal 105-386 México 11590, D.F.