

TRIBUTACIÓN

para un

CRECIMIENTO INCLUSIVO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



OXFAM

TRIBUTACIÓN

para un

CRECIMIENTO INCLUSIVO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



OXFAM

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Daniel Titelman
Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento fue preparado por Susana Ruiz Rodríguez, Responsable de Justicia Fiscal de Oxfam, Rosa Cañete Alonso, Coordinadora de la Campaña contra la Desigualdad en América Latina y el Caribe de Oxfam, Michael Hanni, Oficial de Asuntos Económicos, Ricardo Martner, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales y Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Índice

Prólogo	5
A. Bajos niveles de recaudación tributaria en América Latina	7
B. Los regímenes tributarios apenas han nivelado la distribución de ingresos	8
C. A pesar de las recientes reformas, la recaudación por impuesto sobre la renta de las personas físicas es especialmente baja en América Latina	9
D. La evasión fiscal constituye un gran desafío para el fortalecimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las empresas	9
E. Las tasas efectivas de impuestos sobre los ingresos más altos siguen siendo muy bajas y su impacto sobre la desigualdad de ingresos es limitado	11
F. Una política fiscal que intensifica las desigualdades de género	12
G. El desempeño a largo plazo del impuesto sobre la renta corporativa dependerá de varias tendencias tributarias a nivel regional y mundial	13
H. Las iniciativas deben otorgar prioridad a la reducción de incentivos fiscales y a mejorar la construcción de capacidades en las administraciones tributarias nacionales	16
I. Consecuencias políticas de los acuerdos tributarios en América Latina.....	16
Bibliografía.....	19
Gráficos	
Gráfico 1 América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34 países): recaudación tributaria, 2000 y 2013.....	7
Gráfico 2 América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): composición de la recaudación por impuesto sobre la renta, 2011	9
Gráfico 3 América Latina: recaudación tributaria y evasión estimada de impuestos, 2013.....	10
Gráfico 4 Países seleccionados: tasa efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas del decil más alto, 2011	11
Gráfico 5 América Latina (16 países) y la Unión Europea (27 países): tasa efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas y reducción de la desigualdad debida a ese impuesto, 2011	12
Gráfico 6 América Latina y paraísos fiscales: precio medio del oro exportado a la Unión Europea, 2011.....	14

Prólogo

El impacto destructivo de la extrema desigualdad sobre el crecimiento sostenible y la cohesión social resulta evidente en América Latina y el Caribe. En 2014, el 10% más rico de la población de América Latina había amasado el 71% de la riqueza de la región. Según los cálculos de Oxfam, si esta tendencia continuara, dentro de solo seis años el 1% más rico de la región tendría más riqueza que el 99% restante.

Entre 2002 y 2015, las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21% anual, es decir, un aumento seis veces superior al del PIB de la región según las estimaciones de Oxfam. Gran parte de esta riqueza se mantiene en el extranjero, en paraísos fiscales, lo que significa que una porción muy significativa de los beneficios del crecimiento de América Latina está siendo acaparada por un pequeño número de personas muy ricas, a costa de los pobres y de la clase media. Este grado extremo de desigualdad y de concentración del ingreso se ve confirmado por el análisis de los datos tributarios disponibles relativos a la renta personal en diversos países de la región.

Salvaguardar los avances ya logrados por América Latina y garantizar un crecimiento inclusivo y sostenible deben ser prioridades para todos los países de la región. En consecuencia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oxfam están decididas a trabajar de manera conjunta para promover y construir un nuevo consenso contra la desigualdad. No existe una panacea para este problema, pero sí es posible tomar medidas que, combinadas, podrían marcar una gran diferencia. La reforma tributaria es un buen lugar para empezar.

Unos sistemas tributarios inadecuados, así como la evasión y la elusión de impuestos, cuestan a América Latina miles de millones de dólares en ingresos tributarios perdidos, unas cantidades que podrían y deberían invertirse en luchar contra la pobreza y la desigualdad. El incremento de los ingresos tributarios es clave para la inversión pública en la reducción de algunas de las brechas históricas de la región, como el acceso marcadamente segregado a bienes públicos de calidad en el ámbito de la educación, la salud, el transporte y la infraestructura.

En muchos países, el sistema tributario se apoya principalmente en los impuestos sobre el consumo, que resultan más gravosos para los grupos de ingresos bajos y medianos. Además, los sistemas tributarios de la región suelen estar más orientados a los ingresos laborales que a las ganancias de capital y a menudo carecen de impuestos sobre bienes inmuebles y sucesiones, de manera que se incrementa la concentración de la riqueza, que es aún mayor que la concentración del ingreso. La recaudación del impuesto sobre la renta personal es relativamente baja, en particular entre los grupos con ingresos más altos. La CEPAL calcula que la tasa impositiva media efectiva para el 10% más rico

solo equivale al 5% de su ingreso disponible. Como resultado, los sistemas tributarios de América Latina son seis veces menos efectivos que los europeos en lo referente a la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad.

Además, los gobiernos otorgan un trato de favor a las compañías multinacionales en materia de impuestos, por medio de reducciones excesivamente generosas de las tasas de los impuestos de sociedades en muchos países de la región. Según algunos cálculos, la carga impositiva para las empresas nacionales equivale al doble de la carga efectiva soportada por las compañías multinacionales.

A esto hay que añadir las terribles tasas de elusión y evasión de impuestos en la región. De acuerdo con las estimaciones, las pérdidas de recaudación del impuesto sobre la renta de las empresas van del 27% del ingreso potencial de la tributación de las empresas en el Brasil al 65% en Costa Rica y el Ecuador. La CEPAL estima que la evasión y la elusión de los impuestos sobre la renta personal y de las empresas costaron a América Latina más de 190.000 millones de dólares en 2014, es decir, un 4% del PIB regional.

Un sistema tributario internacional arcaico y disfuncional también proporciona a las empresas y a los ricos amplias oportunidades para que eviten pagar los impuestos que les corresponden en justicia.

La pérdida crucial de ingresos procedentes de los productos básicos y el estancamiento experimentado por muchas economías hacen que el pueblo de América Latina no pueda permitirse que una parte tan amplia de los ingresos y la riqueza de la región estén libres de impuestos. Es absolutamente esencial que todos paguen los impuestos que les corresponden según sus medios económicos, de modo que se pueda financiar un crecimiento sostenible e inclusivo, no solamente en América Latina, sino en todo el mundo.

Con objeto de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, todos los gobiernos tendrán que tomar medidas concertadas y coordinadas para la creación de un sistema tributario adaptado al siglo XXI. Los gobiernos deben implementar sistemas tributarios más progresistas en sus respectivos territorios y fortalecer la cooperación mundial y regional para evitar una competencia perversa entre naciones en el ámbito tributario. Los países de América Latina y el Caribe también podrían reforzar los impuestos sobre los bienes inmuebles o volver a introducir el impuesto sobre sucesiones. Asimismo, deben trabajar conjuntamente bajo los auspicios de las Naciones Unidas para reformar el sistema tributario internacional, de modo que las empresas multinacionales y los ricos no puedan aprovechar las lagunas de la legislación tributaria ni esconder sus riquezas en paraísos fiscales con objeto de evitar pagar sus impuestos.

La decisión de afrontar la desigualdad debe formar parte de un nuevo pacto social para mejorar la situación actual del mundo y cualquier plan para hacer frente a esa desigualdad e impulsar el crecimiento inclusivo debe otorgar un papel destacado a la creación de un sistema tributario más justo.

Se espera que la presente publicación contribuya a los esfuerzos para combatir la desigualdad en América Latina, analizando los desafíos tributarios y proponiendo directrices de políticas.

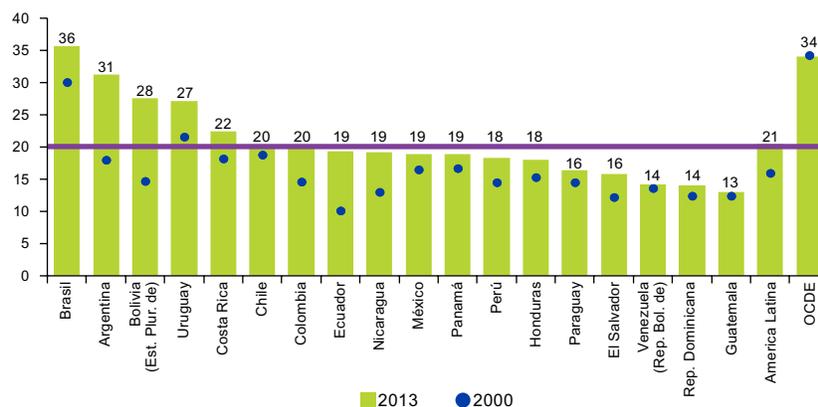
Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Winnie Byanyima
Directora Ejecutiva
Oxfam Internacional

A. Bajos niveles de recaudación tributaria en América Latina

La recaudación tributaria ha mejorado a lo largo de la última década en América Latina, gracias a un fuerte crecimiento económico y a las medidas políticas que se han puesto en práctica. Entre 2000 y 2013, la tasa impositiva media subió del 16,0% del PIB al 20,6% en la región, si bien esta cifra sigue siendo inferior al promedio de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34,1% del PIB en 2013) (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
(34 países): recaudación tributaria, 2000 y 2013^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2013*, París, 2015.

^a En los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y de México, se incluyen ciertos ingresos provenientes de recursos naturales no renovables (el impuesto directo sobre los hidrocarburos y los derechos a los hidrocarburos, respectivamente), que se pueden interpretar como ingresos no tributarios.

El promedio regional oculta una significativa diversidad de resultados entre los países. Si bien la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Uruguay se acercan a la recaudación tributaria media de la OCDE en relación con el PIB, la mayoría de los países de la región apenas alcanzan el nivel mínimo del 20% que sería necesario para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De hecho, varios países de América Latina están por debajo de ese umbral.

Entre los distintos factores que explican que la presión tributaria sea más baja en América Latina, destaca el papel limitado de los impuestos directos, ya que los impuestos indirectos, como por ejemplo el impuesto sobre el valor agregado (IVA), constituyen el pilar principal de la estructura tributaria. Sin embargo, durante la última década la recaudación del impuesto sobre la renta se ha fortalecido de manera significativa en varios países y el promedio regional ha crecido desde un 3,1% del PIB en 2000 hasta un 5,2% en 2013¹. A pesar de que esto representa una notable mejoría, los países de América Latina todavía no han igualado a los países miembros de la OCDE, que registraron una recaudación por impuesto sobre la renta de un 11,6% del PIB en 2013.

B. Los regímenes tributarios apenas han nivelado la distribución de ingresos

Una de las características fundamentales de los regímenes tributarios en América Latina es la alta proporción que corresponde a los impuestos generales sobre bienes y servicios en el total de los ingresos tributarios de la región. Desde la introducción del IVA en las décadas de 1970 y 1980, la mayor parte del aumento en la porción porcentual de impuestos de este tipo se produjo en los noventa, como consecuencia de las reformas que ampliaron la base imponible y la tasa impositiva general, sobre todo en los países con carga tributaria más baja. La creciente importancia del IVA compensó la reducción de la proporción relativa de los impuestos especiales y los impuestos que gravan el comercio internacional.

El fortalecimiento de los ingresos por IVA en la región durante las últimas décadas refleja ante todo su ampliación para abarcar los servicios intermedios y finales (inicialmente el impuesto gravaba de manera casi exclusiva los bienes físicos y algunos servicios al consumidor final), además de un incremento progresivo de la tasa en casi todos los países de la región desde los ochenta. Entre 2000 y 2014, la recaudación por IVA siguió aumentando y la cifra de ingresos obtenidos a través de impuestos generales sobre bienes y servicios como proporción del PIB en América Latina ha llegado a ser similar a la de la OCDE (CEPAL, 2013).

Es probable que los cambios introducidos a través de los años en los regímenes tributarios hayan provocado que, en la mayoría de los países latinoamericanos, estos regímenes sean menos progresistas que anteriormente. Como indica Tanzi (2014), cuando no se suben los impuestos de manera progresiva sino proporcionalmente por medio de los impuestos indirectos, las personas que se encuentran en el nivel inferior de la distribución de ingresos experimentan un aumento tributario que puede resultar muy doloroso e incluso podría perjudicar su nivel de vida. El aumento del IVA hace que se incremente todavía más la pobreza de las clases más pobres.

En muchos países, el régimen tributario durante la última década ha sido de tipo regresivo, ya que el peso de los impuestos indirectos (que son altamente regresivos) no se compensa con la progresividad de los impuestos directos, que no generan suficientes ingresos fiscales como para tener un impacto importante en la redistribución.

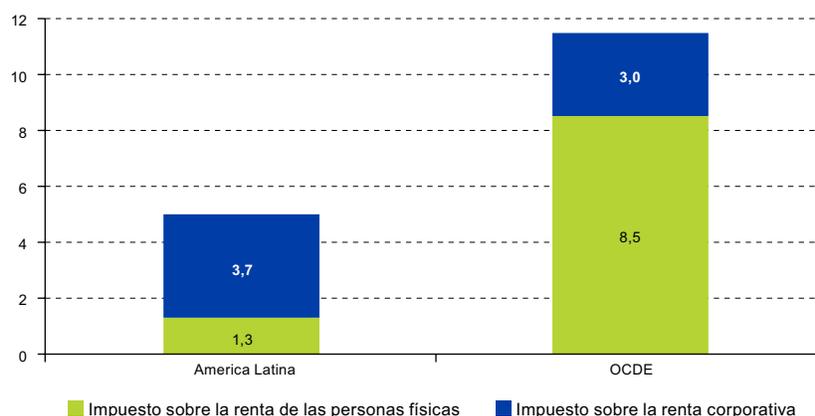
¹ Durante el período, los ingresos por impuestos sobre la renta corporativa registraron un significativo aumento en países que se beneficiaron del incremento de los precios internacionales de los productos básicos, como por ejemplo el Estado Plurinacional de Bolivia (3,2 puntos porcentuales del PIB), Chile (2,2 puntos porcentuales), Colombia (2,6 puntos porcentuales) y el Perú (3,7 puntos porcentuales). También se registraron alzas considerables en varios países de Centroamérica, como Costa Rica (2,2 puntos porcentuales), Honduras (1,3 puntos porcentuales) y Panamá (1,3 puntos porcentuales).

En resumen, el impuesto sobre el valor agregado y otros impuestos sobre el consumo aportan muchos ingresos al gobierno, pero tienden a ser altamente regresivos en su impacto principal. El impuesto sobre la renta aporta muchos menos ingresos, pero es más progresivo en su efecto primario.

C. A pesar de las recientes reformas, la recaudación por impuesto sobre la renta de las personas físicas es especialmente baja en América Latina

Uno de los principales factores que implica la brecha de recaudación tributaria entre América Latina y la OCDE es el aporte relativamente menor del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la región. Si bien la carga del impuesto a las empresas en América Latina se compara favorablemente con la de la OCDE, en concepto de impuesto sobre la renta de las personas físicas los países de América Latina recaudan menos de una quinta parte del promedio recaudado en los países de la OCDE, medido como porcentaje del PIB (véase el gráfico 2). Este pobre desempeño podría deberse en parte a la elusión de impuestos a gran escala, además de a las deficiencias estructurales del código tributario.

Gráfico 2
América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): composición de la recaudación por impuesto sobre la renta, 2011
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

D. La evasión fiscal constituye un gran desafío para el fortalecimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las empresas

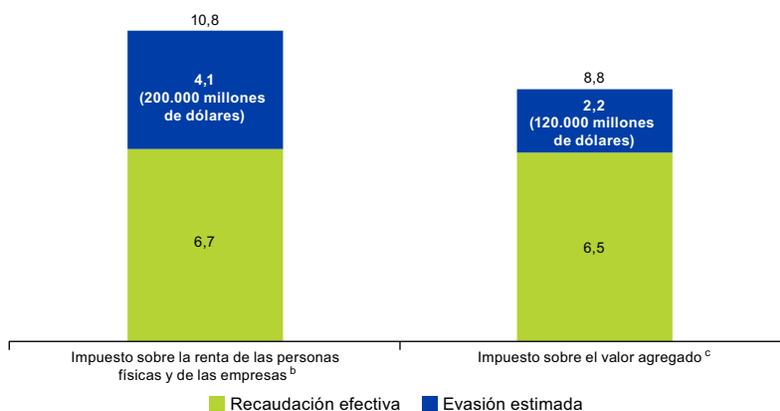
Varios estudios han demostrado que los países de América Latina pierden más del 50% de sus ingresos por impuestos sobre la renta de las personas físicas (un 32,6% en el Perú, un 36,3% en El Salvador, un 38,0% en México, un 46,0% en Chile, un 49,7% en la Argentina, un 58,1% en el Ecuador y un 69,9% en Guatemala) (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010). Por un lado, estos resultados reflejan el elevado nivel de informalidad que caracteriza a las economías de América Latina. Sin embargo, también pueden estar vinculados a un alto nivel de desconfianza en las instituciones gubernamentales y a la ausencia generalizada de una “cultura tributaria”. En repetidas ocasiones, la CEPAL se ha manifestado a favor de la necesidad de reforzar los acuerdos tributarios de la región para poner en marcha un ciclo virtuoso de mejores servicios públicos y una mayor disposición a pagar impuestos (CEPAL, 2013).

La elusión de impuestos endémica no se limita al impuesto sobre la renta de las personas físicas en la región. Los impuestos sobre la renta corporativa y el IVA también exhiben elevados niveles de evasión, aunque con diferencias entre los diferentes países. El nivel de evasión corporativa del impuesto sobre la renta abarca una amplia gama que va, según las estimaciones, desde un 26,6% en el Brasil (SINPROFAZ, 2015) hasta un 65% en Costa Rica (Ministerio de Hacienda, 2014) y el Ecuador (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010). Conviene destacar que estas estimaciones están basadas en datos de cuentas nacionales y, por lo tanto, no toman en cuenta las pérdidas derivadas de prácticas agresivas de planificación tributaria ni los precios de transferencia, que reducen artificialmente el nivel de beneficios registrados en la economía.

La evasión del IVA es menos pronunciada, sobre todo en comparación con la elusión del impuesto sobre la renta, pero sigue siendo significativa y muestra niveles desde alrededor de un 20% en la Argentina, Chile, Colombia, el Ecuador y México, hasta casi un 40% en Guatemala y Nicaragua (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011)². Los niveles de evasión han caído en las últimas décadas, principalmente debido a un mayor énfasis en medidas de control y cumplimiento y a un fortalecimiento general de las instituciones tributarias de los gobiernos. Los cambios de los patrones de consumo asociados al crecimiento de la clase media en la región también han contribuido a reducir la evasión, a medida que las compras van pasando de los mercados locales hacia los grandes minoristas, que registran una mayor tendencia a cobrar el IVA y a emitir recibos formales.

La CEPAL estima que la evasión del impuesto sobre la renta personal y corporativa y del impuesto sobre el valor agregado le costó a América Latina más de 320.000 millones de dólares (un 6,3% del PIB) en concepto de pérdidas de ingresos en 2013 (véase el gráfico 3). Para poner esa cifra en perspectiva, conviene señalar que, ese mismo año, el promedio de los gastos de capital incurridos por los gobiernos centrales de la región fue de un 4,5% del PIB, es decir, el nivel más alto desde 1990. Por tanto, el costo de la evasión fiscal en América Latina es significativamente mayor que el total del gasto público de inversión de la región.

Gráfico 3
América Latina: recaudación tributaria y evasión estimada de impuestos, 2013^a
(En porcentajes del PIB y dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Promedios ponderados.

^b Estimación sobre la base de datos procedentes de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y el Perú.

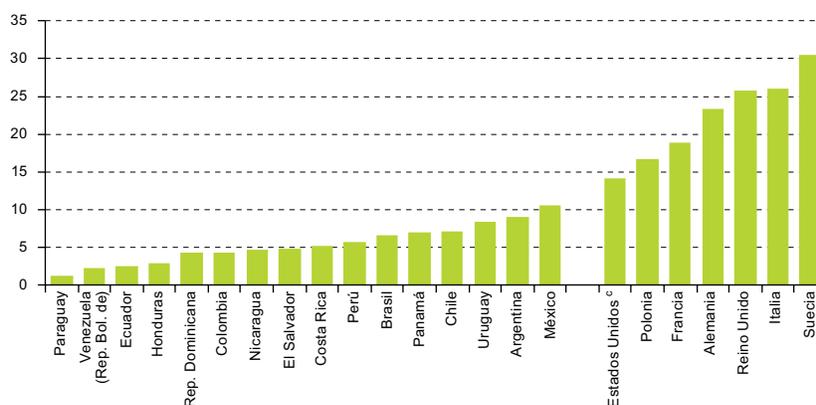
^c Estimación sobre la base de datos procedentes de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y el Uruguay.

² Para Chile, véase SII (2015).

E. Las tasas efectivas de impuestos sobre los ingresos más altos siguen siendo muy bajas y su impacto sobre la desigualdad de ingresos es limitado

Otro factor clave que explica la relativa debilidad de los ingresos por el impuesto sobre la renta de las personas físicas en la región es la existencia de numerosas deficiencias estructurales en el código tributario. Estas incluyen el uso generalizado de gastos tributarios, niveles relativamente altos de renta exenta y tasas impositivas marginales generalmente más bajas que en los países de la OCDE. Por consiguiente, el decil más alto de la distribución de ingresos en América Latina paga una tasa impositiva efectiva excepcionalmente baja en comparación con los países de Norteamérica y Europa (véase el gráfico 4). De los 16 países que se tomaron en cuenta, solo 3 (Argentina, México y el Uruguay) tienen tasas efectivas que exceden el 8% para el decil más alto y únicamente México alcanza el 10%. En comparación, en los Estados Unidos la tasa efectiva para el quintil más alto es del 14,2% y en algunos países europeos supera el 20%.

Gráfico 4
Países seleccionados: tasa efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas del decil más alto, 2011^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, 2014; EUROMOD statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income, 2015 [en línea] <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/statistics>; y datos de la CEPAL.

^a Calculado sobre la base de ingresos brutos (ingresos de mercado, más transferencias públicas y privadas).

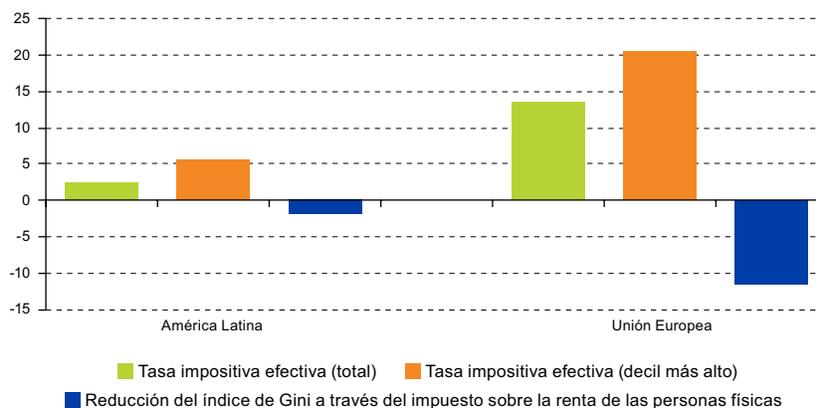
^b Los datos de EUROMOD incluyen impuestos directos adicionales para algunos países, como los impuestos inmobiliarios y los impuestos a las instituciones religiosas.

^c Quintil más alto.

No resulta sorprendente que el impuesto sobre la renta de las personas físicas sea especialmente débil como instrumento de redistribución en América Latina (CEPAL, 2015). En la región, el impuesto sobre la renta de las personas físicas logra en promedio una reducción de la desigualdad de un 2,1%, medida por el coeficiente de Gini, mientras que en 27 países de la Unión Europea la reducción es del 11,6% (véase el gráfico 5). Este resultado se debe principalmente al bajo nivel de tasas impositivas efectivas en América Latina, ya que en ambos casos la relación entre la reducción del coeficiente de Gini y la tasa impositiva efectiva es similar. Las estimaciones de EUROMOD sugieren que el promedio de la tasa impositiva efectiva en la Unión Europea es del 13,3%. Con respecto a los 16 países de América Latina que se tomaron en cuenta, la CEPAL estima que el promedio de la tasa efectiva está en torno al 2,3%, una cifra que queda confirmada a grandes rasgos por los datos de las cuentas nacionales. Un

estudio de la información proveniente de ocho países revela una tasa efectiva media del 2,2% (solamente el Brasil (3,7%) y México (3,9%) registraron tasas que superaban el promedio, mientras que las tasas efectivas más bajas correspondían a Colombia (1,6%), Honduras (1,2%) y Nicaragua (0,8%).

Gráfico 5
América Latina (16 países) y la Unión Europea (27 países): tasa efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas y reducción de la desigualdad debida a ese impuesto, 2011^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de EUROMOD statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income, 2015 [en línea] <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/statistics/>; y datos de CEPAL.

^a Calculado sobre la base de ingresos brutos (ingresos de mercado, más transferencias públicas y privadas).

^b Los datos de EUROMOD incluyen impuestos directos adicionales para algunos países, como los impuestos inmobiliarios y los impuestos a las instituciones religiosas.

F. Una política fiscal que intensifica las desigualdades de género

Un número cada vez mayor de estudios sugiere que el régimen tributario de algunos países de la región contribuye al aumento de las desigualdades de género, al limitar la autonomía económica de la mujer y ampliar las brechas de desigualdad. Estos estudios también sugieren que las políticas tributarias se están volviendo más regresivas, costosas e ineficientes para la mujer en comparación con el hombre, tomando en cuenta las diferencias de sus patrones de consumo y de su ingreso al mercado laboral, los tipos de actividades económicas que suelen emprender y la diferenciación de los roles de género impuesta por la división del tipo de trabajo según el género.

En un estudio llevado a cabo por Oxfam (2015) en tres países de Centroamérica y el Caribe, se han identificado en el sistema tributario algunos ejemplos de sesgo por género:

- La falta de deducciones especiales para trabajadores independientes —un sector donde la mujer está sobrerrepresentada— que se permiten en el caso de trabajadores asalariados.
- La existencia de tasas más bajas de impuestos para ingresos o ganancias de capital, considerando que las mujeres quedan infrarrepresentadas en este grupo de contribuyentes debido a que enfrentan mayores obstáculos para tener acceso a activos económicos.
- El hecho de no tomar en cuenta proyecciones que, hasta cierto punto, reconocen y compensan el trabajo no remunerado realizado principalmente por mujeres o al menos el costo económico de adquirir servicios de cuidados a la luz de la insuficiencia e inadecuación de los servicios públicos de atención médica.

Según Coello y Fernández (2013) en su estudio del sistema tributario del Estado Plurinacional de Bolivia, dado que las mujeres tienden a asumir la mayoría de las tareas reproductivas y de cuidados, si no se consideran las circunstancias y responsabilidades de las personas (como por ejemplo las responsabilidades familiares, el número de hijos, el papel de jefe del hogar o el grado de discapacidad), se agravan las brechas de género.

Conjuntamente con otros efectos, la política tributaria, en coordinación con políticas de gasto público y otras políticas, puede promover el papel de la mujer en el mercado de trabajo, mejorar la calidad de su empleo y proteger y fomentar el consumo de bienes y servicios que son cruciales para su desarrollo. Sin embargo, a pesar de todo el potencial que podría tener la política tributaria como herramienta política para enfrentar las desigualdades entre hombres y mujeres, sigue estando infrautilizada en la región y persisten omisiones importantes que parecen agravar las condiciones de desigualdad.

G. El desempeño a largo plazo del impuesto sobre la renta corporativa dependerá de varias tendencias tributarias a nivel regional y mundial

Con respecto al impuesto sobre la renta corporativa en la región, los encargados de la formulación de políticas han manifestado en repetidas ocasiones su temor de que esta gran fuente de ingresos esté siendo socavada por las tendencias regionales y mundiales. Además, con el paso del tiempo, es probable que el impacto de la globalización sobre la recaudación tributaria aumente y se refleje en las estadísticas nacionales de ingresos (Tanzi, 2014). Las termitas fiscales (oportunidades que los contribuyentes que operan a nivel mundial pueden aprovechar para la evasión o elusión de impuestos) están dañando lentamente los mismos cimientos de los sistemas tributarios y contribuyendo al aumento de los coeficientes de Gini.

Por un lado, los países de la región tienen un largo historial de uso de incentivos tributarios para atraer inversiones, sobre todo la inversión extranjera directa. A menudo, esos incentivos se justificaban con el argumento de que el país se veía forzado a “competir” con otros posibles destinos de inversiones que ya habían puesto en práctica un régimen de incentivos. Las investigaciones de la CEPAL, entre otras, sugieren que estos incentivos fiscales generalmente no han sido efectivos en la captación de inversiones, ya que esas inversiones se habrían producido igualmente sin ellos, como consecuencia de otros factores determinantes del destino en cuestión. Lamentablemente, este tipo de esquemas causan una significativa pérdida de recaudación tributaria.

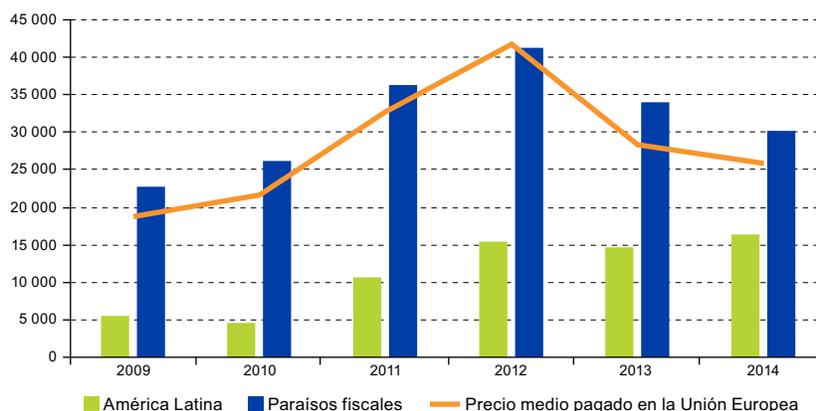
Otro tema de preocupación son los impuestos que gravan los sectores de extracción, que desempeñan un papel primordial en varios países de la región. Para algunos de ellos, la recaudación tributaria procedente de los recursos naturales no renovables constituye una parte significativa del total de los ingresos del sector público. Por ejemplo, entre 2010 y 2013 los ingresos tributarios por la extracción de hidrocarburos constituían un 30% o más de los ingresos públicos del Estado Plurinacional de Bolivia (29,9%), México (34,4%), el Ecuador (40,3%), Trinidad y Tabago (40,4%) y la República Bolivariana de Venezuela (44,9%) (CEPAL, 2013). Asimismo, la recaudación derivada de la minería representaba un 15,3% del total de los ingresos en Chile y un 7,4% en el Perú (CEPAL, 2013). En vista de las elevadas sumas de dinero involucradas en este sector, incluso un solo caso de planificación agresiva de precios de transferencia o una laguna regulatoria podría causar una gran pérdida de ingresos.

Por último y en relación con esta última preocupación, los países de la región están potencialmente expuestos a significativas pérdidas de ingresos como consecuencia de la erosión de la base imponible y el traslado de utilidades por parte de empresas multinacionales. Los inversionistas extranjeros controlan una parte significativa de la actividad económica de la región y se muestran especialmente activos en algunos de los principales sectores, como la minería y las manufacturas. Por ejemplo, el volumen de inversión extranjera

directa en América Latina en relación con el PIB se triplicó entre 1990 y 2013, desde aproximadamente un 10% el PIB hasta un 32%. Aunque los países de la región han logrado avances en la implementación de las buenas prácticas internacionalmente reconocidas en cuestiones de tributación internacional, todavía queda mucho por hacer. El Brasil, Chile y México han comenzado a evaluar y poner en práctica sugerencias derivadas de los proyectos encabezados por la OCDE y el Grupo de los Veinte (G20) en relación con la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. México ha estado particularmente activo en este aspecto y su Servicio de Administración Tributaria ha abierto una amplia investigación de las actividades de planificación tributaria de cientos de empresas multinacionales que operan en el país.

Sin embargo, falta mucho por hacer, y el concepto de erosión de la base imponible y traslado de beneficios es demasiado restringido y limitado para tratar todos los intereses y prioridades de los gobiernos de la región. En particular, el establecimiento de precios de transferencia inadecuados sigue drenando los presupuestos del sector público y socavando la capacidad del gobierno de enfrentar la desigualdad. Los cálculos muestran que siguen existiendo significativas diferencias entre los precios medios de productos básicos exportados desde América Latina y los precios de exportación registrados en los paraísos fiscales (véase el gráfico 6). Estas diferencias sugieren que América Latina, a pesar de la riqueza de sus recursos y su posición entre los principales productores del mundo, no está conservando todos los beneficios de su comercio de productos básicos, porque los productos se trasladan artificialmente a países intermedios con bajos niveles de impuestos³.

Gráfico 6
América Latina y paraísos fiscales: precio medio del oro exportado a la Unión Europea, 2011
(En dólares por kilo de oro en bruto)



Fuente: Oxfam, sobre la base de cifras de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), cifras para el oro (bruto), 2015.

Los paraísos fiscales y los abusos en relación con los impuestos corporativos están destruyendo el contrato social entre el gobierno y el ciudadano, al permitir que los que podrían aportar más a la sociedad no paguen los impuestos que les corresponden en justicia. El llamado escándalo de las cuentas secretas en Suiza o *Swissleaks* reveló 52.600 millones de dólares de fondos de residentes de América Latina en cuentas del banco HSBC en Suiza en 2006 y 2007, el equivalente a un 26% del total de la inversión pública en salud en toda la región.

³ Estas cifras representan un agregado regional, que puede enmascarar las disparidades nacionales. Los valores de estas operaciones desagregadas por país reflejan una mayor disparidad, en particular en algunos países. Este análisis se basa en los datos consolidados proporcionados por el servicio estadístico de la Unión Europea y pueden contener algunas discrepancias en relación con los datos nacionales. En cualquier caso, refleja los papeles que siguen desempeñando los paraísos fiscales en la triangulación del comercio internacional y el enorme problema de las manipulaciones de los precios de transferencia en el comercio regional, así como el hecho de que el progreso internacional no ha enfrentado satisfactoriamente la necesidad de disponer de mecanismos específicos adaptados al contexto nacional.

La agenda mundial actual de reforma tributaria no producirá soluciones transformadoras que garanticen que las multinacionales puedan ser gravadas en los lugares donde llevan a cabo actividades económicas y crean valor. Por consiguiente, esta agenda no apoya plenamente los intereses y estructuras comerciales de la región. En particular, las multinacionales todavía controlan parte de su negocio a través de sofisticadas estructuras corporativas con compañías fantasma en paraísos fiscales, que actúan como herramientas para desviar los impuestos que deberían conservarse dentro de la región. Las multinacionales ya no pueden considerarse como entidades separadas a efectos tributarios.

La cooperación tributaria internacional dentro de un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas es clave para reforzar la recaudación nacional del impuesto sobre la renta corporativa, especialmente con respecto a las empresas multinacionales.

José Antonio Ocampo, Presidente de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, declaró que el creciente impulso en favor del fortalecimiento de la cooperación tributaria internacional cesó abruptamente, de manera decepcionante, en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Addis Abeba del 13 al 16 de julio. En esta reunión, el intento de crear un organismo tributario intergubernamental dentro de las Naciones Unidas para sustituir al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación fue bloqueado por los países desarrollados, que sostenían que la cooperación tributaria debía realizarse exclusivamente bajo el liderazgo de la OCDE, que está controlada por ellos (Ocampo, 2015).

No obstante, la importancia de aumentar la recaudación tributaria para fines de desarrollo, incluyendo a través de la cooperación fiscal internacional, seguirá siendo parte fundamental de las discusiones intergubernamentales en curso acerca de una nueva estrategia de financiamiento para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el Consenso de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, se resolvió fortalecer la cooperación tributaria internacional y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convirtió en 2004 el Grupo Ad-Hoc de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en un Comité regular. En el marco de las Naciones Unidas, el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación ha ido abordando temas de cooperación tributaria internacional a través de los años, prestando atención especial a los países en desarrollo. Sus trabajos han incluido temas relevantes para la protección y ampliación de la base fiscal, así como para una lucha eficaz contra la evasión y la elusión de impuestos.

De manera paralela a los esfuerzos del Comité de las Naciones Unidas, los Ministros de Finanzas del G20 han mostrado su preocupación por la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por parte de empresas multinacionales que hacen uso de una amplia variedad de técnicas transfronterizas de planificación tributaria que les permiten pagar pocos o ningún impuesto en todo el mundo. En 2013, a petición de los Ministros de Finanzas del G20, la OCDE presentó un informe que describía los problemas relacionados con la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y también un plan de acción dirigido a abordar los esos problemas de manera coordinada y exhaustiva. De manera específica, el Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios de la OCDE estaba dirigido a proporcionar a los países instrumentos tanto internos como internacionales que permitieran ajustar mejor el derecho al cobro de impuestos con las actividades económicas. El Plan está organizado en torno a 15 acciones, que debían ponerse en práctica antes de las fechas límite especificadas durante 2015.

El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación identificó varios problemas adicionales que no están adecuadamente tratados o no se tratan en el Plan de Acción de la OCDE sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, como por ejemplo: los retos tributarios de la economía digital; la erosión de la base imponible debida a las deducciones de intereses; el abuso de los tratados tributarios; el traslado de beneficios a través de la reestructuración de la cadena de suministro; los precios de transferencia; la transparencia y la divulgación de información; la erosión de la base imponible mediante el pago de cargos por servicios, regalías y honorarios administrativos y

técnicos; los impuestos a las ganancias de capital; los incentivos tributarios excesivos; las dificultades para obtener la información necesaria para evaluar y abordar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, y la necesidad de contar con herramientas de análisis de riesgo para detectar prácticas tributarias abusivas. Los países latinoamericanos han pedido en repetidas ocasiones y en muchos foros y espacios internacionales de consulta que se aborden estos problemas.

Ya que el Plan de Acción de la OCDE contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios no pone suficiente énfasis en la dimensión del desarrollo en relación con estos problemas, el G77 reiteró su llamado a fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la promoción de la cooperación internacional en asuntos tributarios, que incluye la transformación del Comité de Expertos en un organismo intergubernamental, con expertos que representen a sus respectivos gobiernos en un foro auténticamente mundial y con relevancia y participación universales. Asimismo, el G77 señaló que esta propuesta ha sido presentada en varias ocasiones por muchos países en desarrollo.

Para aumentar la cooperación internacional en materia de impuestos, se requiere aumentar la participación de los países en desarrollo en los foros internacionales relevantes. A pesar del creciente reconocimiento del papel crucial de los sistemas tributarios en el desarrollo, todavía no existe un organismo mundial e inclusivo con capacidad normativa para la cooperación tributaria internacional a nivel intergubernamental. Durante el año previo a la Conferencia de Addis Abeba, el Secretario General de las Naciones Unidas respaldó la necesidad de un comité intergubernamental para la cooperación tributaria, bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

H. Las iniciativas deben otorgar prioridad a la reducción de incentivos fiscales y a mejorar la construcción de capacidades en las administraciones tributarias nacionales

El fortalecimiento de la cooperación regional y subregional para reducir los incentivos fiscales excesivos será crucial para la protección de la base imponible de la región. Las empresas multinacionales se benefician de generosos descuentos en las tasas del impuesto sobre la renta en muchos países en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe, como consecuencia de la competencia tributaria desenfadada que existe entre los diferentes países y en su interior. Según algunos cálculos, en los países en desarrollo la carga impositiva para las empresas multinacionales es la mitad de la que soportan las empresas nacionales, debido a los incentivos tributarios y otras concesiones generosas.

La construcción de capacidades en las administraciones tributarias nacionales constituye una de las principales tareas que debe emprender la comunidad internacional para evitar el establecimiento de precios de transferencia, sobre todo entre las empresas multinacionales. También se deben hacer esfuerzos por mejorar los acuerdos de intercambio de información, para afrontar adecuadamente la planificación fiscal y poder estimar y reducir los flujos ilícitos y la evasión y elusión de impuestos.

I. Consecuencias políticas de los acuerdos tributarios en América Latina

La CEPAL y Oxfam exhortan a todos los países y todas las entidades regionales y subregionales de América Latina y el Caribe a:

- Reforzar los acuerdos fiscales en la región para poner nuevamente en marcha un círculo virtuoso de mejores servicios públicos y una mayor disposición a pagar los impuestos. No se puede lograr la justicia social sin la justicia tributaria.
- Hacer de la igualdad de género una prioridad fundamental en el diseño y la implementación de los sistemas tributarios. Las medidas en los códigos tributarios para abordar los efectos discriminatorios y las herramientas presupuestarias sensibles al género deben coordinarse plenamente para garantizar el compromiso de lograr la igualdad de género.
- Comprometerse a aumentar la relación entre los impuestos y el PIB en cada país, para que se acerque a la capacidad tributaria máxima. El logro de una relación del 20% entre los impuestos y el PIB (el mínimo que se requiere para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible) debe considerarse un primer paso, necesario pero no suficiente. Todos los países requieren una evaluación inicial para establecer su máxima capacidad tributaria y elaborar una hoja de ruta de incrementos de un 5% anual. Se debe garantizar que los esfuerzos por lograr la suficiencia no aumenten la regresividad.
- Llevar a cabo amplias reformas de los códigos tributarios para reequilibrar los impuestos directos e indirectos, trasladando la carga fiscal desde el trabajo y el consumo hacia el capital, la riqueza y los ingresos asociados, a través de impuestos como por ejemplo los que gravan las transacciones financieras, la riqueza, las herencias y las ganancias de capital. Todos los actores económicos deben aportar según su capacidad real. Los que tienen más (individuos adinerados y grandes empresas) deben pagar más.
- Crear programas regionales integrados para abordar competencias tributarias dañinas que provocan una espiral improductiva. Es posible mejorar el entorno de inversión a través de medidas que no sean incentivos tributarios. Las decisiones deben estar precedidas por un análisis de costo-beneficio para medir el impacto social y es necesario contar con plena transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos nacionales.
- Otorgar prioridad a la erradicación de la evasión y la elusión de impuestos, a través del compromiso de lograr una reducción del 50% en un plazo de cinco años y una reducción del 75% en diez años. Crear un plan de acción regional agresivo, que combine acciones coordinadas para dar cohesión a las leyes tributarias nacionales y una estrategia regional para combatir el uso de paraísos fiscales mediante una lista negra regional, con sanciones automáticas aplicadas a los países, corporaciones e individuos que hagan uso de los paraísos fiscales para reducir los impuestos que pagan. La evaluación, monitoreo e informes por pares constituirán elementos cruciales.
- Colaborar con todas las instituciones regionales e internacionales para renovar el compromiso de una nueva agenda tributaria global para resolver las incoherencias de los sistemas tributarios internacionales. Es hora de que se produzca una segunda generación de reformas tributarias globales que incorpore los elementos claves que todavía faltan: la reasignación de los derechos de fiscalización por origen y residencia, el fin de la consideración de las empresas como entidades separadas a efectos tributarios, la lucha contra el abuso de los tratados, abordar la elusión de los impuestos a las ganancias de capital y frenar la competencia tributaria excesiva.
- Apoyar la creación de un organismo tributario intergubernamental de las Naciones Unidas, con capacidad regulatoria inclusiva y con relevancia y participación universales. Será imposible conseguir una nueva generación de reformas tributarias globales si los involucrados no pueden participar en la toma de decisiones. Asimismo, intensificar la cooperación tributaria en América Latina, para responder de forma coherente a las necesidades regionales específicas y lograr una mayor influencia a nivel global.

- Promover la creación de programas de construcción de capacidades, ante todo para aprender de las experiencias positivas, liderados por organismos regionales en estrecha coordinación con instituciones internacionales.
- Fomentar una participación efectiva de los ciudadanos en las reformas tributarias y desarrollar mecanismos parlamentarios para garantizar la rendición de cuentas de los gobiernos en lo relativo al establecimiento de objetivos realistas y al monitoreo de los avances.
- Reconstruir la confianza tributaria enseñando con el ejemplo. Para incrementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, las políticas tributarias deben ser evaluadas de manera independiente y transparente, sin una influencia desproporcionada de las élites ni de los grupos económicos más poderosos.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2645-P), Santiago.
- (2013), *Panorama Fiscal de América Latina: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (LC/L.3580), Santiago.
- Coello Cremades, R. y S. Fernández Cervantes (2013), *Política fiscal y equidad de género en Bolivia: Análisis y propuesta para la construcción del pacto fiscal hacia el Vivir Bien*, La Paz, ONU-Mujeres, septiembre.
- Gómez Sabaini, J.C. y J.P. Jiménez (2011), “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina”, *Documento de Trabajo*, N° 2011/08, Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF). Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez y A. Podestá (comps.) (2010), “Tributación, evasión y equidad en América Latina”, *Evasión y equidad en América Latina* (LC/W.309), Documentos de Proyecto, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2014), *Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2012*, San José.
- Ocampo, José Antonio (2015), “A Defeat for International Tax Cooperation”, 4 de agosto [en línea] <http://www.project-syndicate.org/commentary/addis-ababa-international-tax-cooperation-initiative-failure-by-jose-antonio-ocampo-2015-08>.
- Oxfam (2015), “Justicia fiscal y derechos de las mujeres. Una mirada a los sistemas tributarios de Honduras, Guatemala y República Dominicana”, inédito.
- SII (Servicio de Impuestos Internos de Chile) (2015), *Serie de Evasión de IVA 2003-2014*, Santiago.
- SINPROFAZ (Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional) (2015), *Sonegação no Brasil- Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2014*, Brasília.
- Tanzi, Vito (2014), “Taxation and Equitable Economic Development: A Historical Note” [en línea] http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/VitoTanzi_2014_final.pdf.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org